



HAL
open science

Le juge administratif et l'économie des moyens

Pierre-Yves Sagnier

► **To cite this version:**

Pierre-Yves Sagnier. Le juge administratif et l'économie des moyens. Droit. Université de Lille, 2019. Français. NNT : 2019LILUD016 . tel-04391501

HAL Id: tel-04391501

<https://theses.hal.science/tel-04391501>

Submitted on 12 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Lille

N° attribué à la bibliothèque

□□□□□□□□□□

Le juge administratif et l'économie des moyens

THÈSE

Pour obtenir le grade de docteur en droit public

Présentée et soutenue publiquement par

Pierre-Yves SAGNIER

Le 16 novembre 2019

JURY

Emmanuel CARTIER, *directeur de thèse*

Professeur de droit public, Université de Lille

Olivier CARTON, *directeur de thèse*

Maître de conférences HDR en droit public, Université du Littoral Côte d'Opale

Alexandre CIAUDO

Professeur de droit public, Université de Franche-Comté

Olga MAMOUDY, *rapporteuse*

Professeure de droit public, Université Polytechnique Hauts de France

Florian POULET, *rapporteur*

Professeur de droit public, Université d'Evry-Val-d'Essonne

Bernard STIRN

Président de section au Conseil d'Etat, Membre de l'Institut

Catherine TEITGEN-COLLY

Professeure émérite de droit public, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne

Avertissement

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Mes remerciements chaleureux vont d'abord à Olivier Carton, pour son soutien permanent, sa bienveillance et son suivi rigoureux.

Je tiens également à remercier vivement le professeur Emmanuel Cartier pour son aide précieuse et sa disponibilité.

Mes sincères remerciements s'adressent aussi aux membres du jury pour avoir accepté de lire ce manuscrit et me faire l'honneur de participer à la soutenance.

J'adresse, par ailleurs, ma reconnaissance à l'Université de Lille, spécialement au Centre de recherche Droits et perspectives du droit pour mettre, à la disposition des doctorants, les moyens humains et matériels nécessaires au bon déroulement de leur travail.

Je pense enfin, ici, à mes camarades doctorants mes amis, à mes parents, à ma sœur, à bien d'autres encore.

Principales abréviations

a. :	autre
AFDI :	Annuaire français de droit international
AJDA :	Actualité Juridique Droit Administratif
AJFP :	Actualité Juridique Fonction Publique
al. :	alinéa
AN :	Assemblée nationale
art. :	article
Ass. :	assemblée du contentieux
BDCF :	Bulletin des conclusions fiscales
BDEI :	Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel
BJCP :	Bulletin juridique des contrats publics
BJDU :	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
Bull. :	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
c. :	contre
CAA :	cour administrative d'appel
Cass. :	Cour de cassation
CC :	Conseil constitutionnel
CE :	Conseil d'État
CEDH :	Cour européenne des droits de l'homme
CESEDA :	code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CESDH :	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
Cf. :	<i>confer</i> , se reporter à
chron. :	chronique
civ. :	chambre civile de la Cour de cassation
CIJ :	Cour internationale de justice
CJA :	code de justice administrative
CJCE :	Cour de justice des communautés européennes
CJEG :	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
CJUE :	Cour de justice de l'Union européenne
com. :	chambre commerciale de la Cour de cassation
comm. :	commentaire
comp. :	comparer
concl. :	conclusions
CPC :	code de procédure civile
crim. :	chambre criminelle de la Cour de cassation
CU :	Code de l'urbanisme
D. :	Recueil Dalloz
DA :	Droit administratif
DC :	déclaration de conformité
dir. :	sous la direction de
éd. :	édition

EDCE :	Études et documents du Conseil d'État
GACA :	Grands arrêts du contentieux administratif
GAJA :	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
Gaz. Pal. :	La Gazette du Palais
GCJA :	Grandes conclusions de la jurisprudence administrative
<i>Ibid.</i> :	au même endroit
Sol. impl. :	solution implicite
<i>infra</i> :	ci-dessous
JCE :	J.-B. Sirey, <i>Jurisprudence du Conseil d'Etat depuis 1806</i> , 1818
JCl. Adm. :	JurisClasseur Administratif
JCl. Justice administrative :	JurisClasseur Justice administrative
JCP G :	La semaine juridique – Édition générale
JCP A :	La semaine juridique – Édition Administrations et Collectivités territoriales
LGDJ :	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA :	Les Petites affiches
LPF :	Livre des procédures fiscales
n° :	numéro
op. cit. :	oeuvre précitée
ord. :	ordonnance
p. :	page
précit. :	précité
PUAM :	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF :	Presses universitaires de France
QPC :	question prioritaire de constitutionnalité
RDCA :	Répertoire Dalloz Contentieux Administratif
RDP :	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RDSS :	Revue de droit sanitaire et social
Rec. :	Recueil des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux, dit Recueil Lebon
Rec. t. :	Tables du recueil Lebon
Rééd. :	Réédition
Rev. Adm. :	Revue administrative
RFAP :	Revue française d'administration publique
RFDA :	Revue française de droit administratif
RJEP :	Revue juridique de l'économie publique
RJF :	Revue de jurisprudence fiscale
S. :	Sirey
Sect. :	Section du contentieux
soc. :	chambre sociale de la Cour de cassation
sol. impl. :	solution implicite
sq. :	et suivant (la référence inclut la page ou le n° suivant)

sqq. : et suivants (la référence inclut les pages ou les n° suivants)
supra : ci-dessus
t. : tome
TA : tribunal administratif
TC : Tribunal des conflits
v. : voir

SOMMAIRE

PARTIE I

CRISE DE LA PRATIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

TITRE 1. LA CRISE CHRONIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS : UNE MÉTHODE CONTESTÉE

Chapitre 1. Les fonctions de l'économie des moyens

Chapitre 2. Les critiques de l'économie des moyens

TITRE 2. LA CRISE ACTUELLE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS : UN USAGE EN DÉCLIN

Chapitre 1. Une technique ancrée dans la pratique du juge administratif

Chapitre 2. Une technique incompatible avec le renouveau des pouvoirs du juge administratif

PARTIE II

REDÉFINITION DU DROIT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

TITRE 1. REDÉFINITION DES CONDITIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS, LE DROIT AU SILENCE

Chapitre 1. La préexistence d'un régime unifié des conditions de l'économie des moyens

Chapitre 2. L'émergence de restrictions à l'économie des moyens

TITRE 2. REDÉFINITION DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS, LA SIGNIFICATION DU SILENCE

Chapitre 1. La préexistence d'un régime général des conséquences de l'économie des moyens

Chapitre 2. L'émergence d'un régime alternatif des conséquences de l'économie des moyens

« UN JEUNE HOMME, à *Cyrano* : _ Mais à la fin, Monsieur, quelle raison Avez-vous de haïr Montfleury?

CYRANO, *gracieux, toujours assis* : _ Jeune oison,
J'ai deux raisons, dont chaque est suffisante seule.

Primo : c'est un acteur déplorable qui gueule,
Et qui soulève avec des han ! de porteur d'eau,
Le vers qu'il faut laisser s'envoler ! — Secundo :
Est mon secret... »¹

¹ E. Rostand, *Cyrano de Bergerac*, 1897, Acte I, scène IV.

INTRODUCTION

« Pourquoi décider en vertu d'une réponse savante à des interrogations difficiles, quand un "sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens" pouvait annoncer que le juge avait trouvé une raison directe et évidente de répondre au justiciable, plus expédiente que celle qu'aurait procurée la dissertation difficile ? »²

G. VEDEL

1. Cette étude trouve son origine dans l'étonnement, partagé par René Chapus, que suscite « l'extraordinaire liberté que (...) le juge administratif prend – et est en droit de prendre – à l'égard des moyens invoqués et qui se manifeste dans la motivation de ses décisions. »³ La liberté, précisément, de garder le silence : le juge peut s'abstenir de se prononcer sur certains moyens des parties. Le moyen invoqué peut ne jamais accomplir sa destinée, au terme d'un parcours inachevé : les justiciables saisissent le juge d'une demande et soulèvent, à peine d'irrecevabilité, des moyens, c'est-à-dire des argumentations, à son soutien ; ils en débattent, dans le respect du contradictoire, au cours de l'instance ; ces moyens sont, en principe, examinés par le rapporteur ; au cours de l'audience, le rapporteur public les examine à son tour ; ils sont enfin mentionnés dans les visas, puis certains d'entre eux, parfois la majorité, parfois l'ensemble, disparaissent des motifs. Soulevés, débattus, examinés, mentionnés et, finalement, écrit René Chapus, « rejetés dans les ténèbres extérieurs »⁴. L'invocation d'un moyen n'entraîne pas mécaniquement une réponse du juge, constat que la simple comparaison de la requête et de la décision permet d'opérer : « Nouvelle surprise, pas toujours agréable : tout n'y est pas, du menu offert à la juridiction. »⁵ Cette absence peut étonner le justiciable ; elle étonne le chercheur confronté, au sein même de la décision juridictionnelle, à une abstention, un refus de se prononcer sur des moyens, un mutisme du juge dont cette étude propose l'analyse.

L'objet peut surprendre : étudier, non pas ce qui est dit, mais ce qui ne l'est pas ; non

² G. Vedel, « Jurisprudence et doctrine : deux discours », *Rev. Adm.*, 1997, n° spécial, p. 7.

³ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *EDCE*, n° 29, 1977-78, p. 11, spéc. p. 60.

⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, n° 1083 – 2°, p. 966.

⁵ D. Chabanol, *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, n° 60, p. 91.

pas la parole du juge mais son silence, « le silence du jugement »⁶. Mais ce silence interpelle : « servant de la loi »⁷, le juge se tait sur certains points de droit soulevés devant lui ; « servant des plaideurs »⁸, il se dispense de se prononcer sur certaines de leurs argumentations.

Pratique étonnante et pourtant bien connue des lecteurs des décisions de la juridiction administrative. Elle se repère à une formule-type employée par le juge, assumant et indiquant son silence, et selon laquelle il se prononce « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens ». Incise reproduite inlassablement, connaissant quelques variantes qui ne trompent pas et que le lecteur des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* retrouve, par exemple, lorsque le Conseil d'Etat annule un arrêté de police du maire de Nevers en 1933⁹, ou une ordonnance du Président de la République en 1962¹⁰. Ainsi, lire un arrêt pour l'analyser, le « moment de joie » que décrit Georges Vedel, impose de « franchir les “sans qu'il soit besoin de...” »¹¹. Il est ici proposé, non pas de les franchir, mais de s'y arrêter, comme l'indication d'un silence à étudier.

Le silence en lui-même est un sujet d'étude classique. D'aucuns ont proposé un *éloge*, une *histoire*, une *étude morale et littéraire du silence*¹². Peu de termes sont plus propices à l'aphorisme : « Le silence est le parti le plus sûr pour celui qui se défie de soi-même »¹³ ; « La parole est d'argent, le silence est d'or »¹⁴. Il inspire chez les auteurs enthousiasme – « Quelle musique, le silence !... »¹⁵ – ou angoisse – « Le silence éternel de ces espaces infinis m'effraie. »¹⁶

Le silence n'a pas non plus été ignoré des juristes éprouvant, selon Philippe Jestaz, une « fascination du silence »¹⁷ : les études qui y sont consacrées traitent du silence de la loi, de l'administration, de l'accusé, et ne manquent pas, généralement, d'accorder une attention

⁶ L. Janicot, « Les silences du jugement », *RDP*, 2012, p. 1064, spéc. p. 1065.

⁷ G. Bolard, « L'arbitraire du juge », *Mélanges offerts à Pierre Drat*. *Le juge entre deux millénaires*, Dalloz, 2000, p. 225, spéc. p. 227.

⁸ *Ibid.*

⁹ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, rec. 541, *GAJA*, 21^e éd., n° 43 : « que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ».

¹⁰ CE Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, rec. 552, *GAJA*, 21^e éd., n° 76 : « Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête ».

¹¹ G. Vedel, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE*, 1979-1980, n°31, p. 31, spéc. p. 36.

¹² M. de Smedt, *Eloge du silence*, Albin Michel, 1989 ; J.-M. Delacomptée, *Petit éloge des amoureux du silence*, Gallimard, 2011 ; A. Corbin, *Histoire du silence : de la Renaissance à nos jours*, Albin Michel, 2016 ; E. Moulin, *Le silence : étude morale et littéraire*, impr. de Forestié, 1885.

¹³ F. de la Rochefoucauld, *Réflexions ou sentences et maximes morales*, 1665, réflexion morale n° 79.

¹⁴ Proverbe hébreu issu du Talmud.

¹⁵ J. Anouilh, *Le Directeur de l'Opéra*, La Table Ronde, 1972, Acte I, p. 40.

¹⁶ B. Pascal, *Pensées*, article XXV, n° 17 bis.

¹⁷ P. Jestaz, « Libres propos sur le silence », in S. Guillemard, P. Rainville (dir.), dossier « Le silence », *Les Cahiers de droit*, 2015, vol. 56, n° 3-4, p. 733, spéc. p. 740.

particulière à celui du juge¹⁸.

Précisément, une expression nomme le silence du juge administratif à l'égard des moyens : l'économie des moyens. L'économie des moyens désigne, dans cette étude, *la technique consistant pour le juge à s'abstenir de répondre expressément à un ou plusieurs moyens du débat contentieux*. Définition brève appelant une série de précisions dans chacun de ses termes, afin de déterminer l'objet de cette étude (I), avant d'en indiquer l'intérêt (II), le cadre (III), enfin la thèse défendue (IV).

I. DÉTERMINATION DE L'OBJET DE L'ÉTUDE

2. L'objet de cette étude, l'économie des moyens, est ici compris comme le silence du juge à l'égard des moyens (A), appréhendé dans sa double dimension, en tant que droit et pratique du silence (B). Après avoir précisé ce que l'on entend généralement par « principe de l'économie des moyens » (C), nous verrons que l'acceptation du sujet adoptée dans cette étude est plus large que les définitions ordinairement données de l'économie des moyens (D).

A. UNE ÉTUDE PORTANT SUR LE SILENCE DU JUGE À L'ÉGARD DES MOYENS

3. Pour préciser en quoi consiste l'économie des moyens, il faut préciser ce que désigne cette économie – une absence de réponse expresse – (I), et ce sur quoi elle porte – les moyens contentieux (2).

1. UN SILENCE DU JUGE : L'ÉCONOMIE DE RÉPONSE EXPRESSE

4. **Economie** – Dans l'expression « économie des moyens » le premier terme est synonyme de « se dispenser de », « s'abstenir de » faire quelque chose. Dans ses premiers emplois, l'économie a désigné « l'art de bien administrer », « la bonne gestion des biens d'autrui », économiser signifiant « gérer sagement »¹⁹, sens premier qui n'a pas disparu, le « bon emploi d'une chose quelconque »²⁰, et dont il faut ici tenir compte. La pratique de l'économie des moyens par le juge administratif peut en effet trouver justification dans la bonne administration de la justice : il ne s'agirait pas seulement pour le juge de s'abstenir de se prononcer sur des moyens, mais de répondre aux moyens de la manière la plus rationnelle ou la plus efficace, au regard de son office et des contraintes matérielles pesant sur son travail.

¹⁸ V. notamment E. Bordes, *Le silence et le droit. Recherches sur une métaphore*, thèse, PUL, 2018, p. 36 sqq. : « Le silence du juge » ; S. Guillemard, P. Rainville (dir.), dossier « Le silence », *Les Cahiers de droit*, 2015, vol. 56, n° 3-4 ; L. Janicot, A. Roblot-Troizier, H. Hoepffner (dir.), « Le silence en droit public », *RDP*, 2012, p. 1032, spéc. L. Janicot, « Les silences du jugement », p. 1064, et P. Blanc, « Le silence du juge », p. 1133 ; J. Carbonnier, « Le silence et la gloire », *D.*, 1951, p. 119 ; N. Martial-Braz, F. Terryn (dir.), *Le silence saisi par le droit privé*, IRJS, 2014.

¹⁹ A. Rey, *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 1992, entrée « économie », p. 654.

²⁰ E. Littré, *Dictionnaire de la langue française*, Hachette, 1874, t. 2, entrée « économiser », p. 1288.

Dans cette étude, l'expression « économie des moyens » sera comprise de la façon suivante : ce qui est économisé, ce que le juge s'abstient de faire, c'est de donner une *réponse expresse* à un moyen. En ce sens, l'on s'autorisa à dire du juge, s'abstenant de donner une réponse expresse à un moyen, qu'il *économise* le moyen, ou que le moyen est *économisé*. L'objet d'étude peut donc être précisé comme *l'économie de réponse expresse aux moyens*. Il implique deux distinctions : entre examen et réponse aux moyens ; entre réponse implicite et réponse explicite.

5. Economie d'examen et économie de réponse au moyen – L'économie d'un moyen ne signifie pas l'absence d'examen du moyen mais son absence de réponse expresse. Le fait qu'un moyen n'obtienne pas de réponse expresse du juge dans les motifs de la décision ne signifie pas qu'il n'a pas été examiné. L'examen du moyen renvoie à l'analyse de son opérance, de sa recevabilité et de son bien-fondé. Elle est en principe toujours opérée par la formation de jugement, spécialement par le rapporteur dans sa note. Opération distincte, répondre au moyen consiste à le rejeter ou l'accueillir, c'est-à-dire décider du sort du moyen. L'examen du moyen est le préalable nécessaire à une réponse mais n'y conduit pas toujours.

Les termes employés par le juge administratif peuvent prêter à confusion. Lorsqu'il indique qu'il décide « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », cela signifie en réalité qu'il n'est pas besoin de répondre expressément, de se prononcer sur ces moyens, de décider de leur sort. Le juge préfère parfois indiquer « sans qu'il soit besoin de *statuer* sur les autres moyens »²¹, créant une autre difficulté sémantique dès lors, comme l'indique le *Guide du rapporteur à la Section du contentieux*, qu'en principe « l'on “examine” les moyens et que l'on “statue” sur les conclusions. »²² La formulation la plus appropriée est donc la suivante : « sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens »²³. Il faut sinon comprendre la formule « sans qu'il soit besoin d'examiner », dans le sens d'examiner *expressément* le moyen, c'est-à-dire procéder à l'analyse explicite de sa valeur dans les motifs, analyse conduisant nécessairement à une réponse.

6. Réponse implicite et réponse explicite au moyen – L'économie dont il sera ici question est l'économie de réponse *expresse* au moyen. Or, il peut y avoir réponse non

²¹ P. ex. : CE Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, précit.

²² *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, inédit, mars 2017, n° 3.1.3, p. 333.

²³ Sur cette proposition également, v. S. Roussel, « D'un discret mais substantiel enrichissement de l'office du juge de l'excès de pouvoir », *DA*, 2019, n° 5, comm. 25. Pour des exemples récents en ce sens : CE, 17 avril 2019, *Allard*, n° 420468, à paraître au recueil ; CE, 5 avril 2019, *Société Margo Cinéma*, n° 417343, à paraître au recueil. « Se prononcer » se comprend comme synonyme d'exprimer sa décision, se déterminer explicitement. Cette option a deux avantages par rapport à une éventuelle formule « sans qu'il soit besoin de répondre expressément aux autres moyens » : elle est plus élégante et ne laisse pas sous-entendre qu'il pourrait y avoir réponse implicite aux moyens, source de confusions.

expresse au moyen : dans ce cas, la décision à l'égard du moyen ressort du silence du juge. Il s'agit des hypothèses de rejet implicite, représentant une forme particulière d'économie de moyens qui s'intègre à notre objet d'étude.

L'économie se définit par l'abstention du juge à se prononcer explicitement, à compléter les motifs apparents de sa décision, à s'exprimer davantage. L'étude porte sur la possibilité pour le juge de garder le silence à l'égard des moyens. C'est bien ce silence du juge, « le fait de ne pas parler, de ne pas s'exprimer »²⁴ là où il le pourrait, au sein même d'une décision explicite, qui constitue la technique singulière qu'il s'agit d'étudier. Le silence « est toujours défini et reconnu par rapport au fond sonore »²⁵, et le silence du juge à l'égard des moyens se remarque, précisément, en contraste aux réponses explicites qu'il donne aux autres moyens. Il s'agit donc d'étudier non pas l'absence de toute forme de réponse, mais l'absence de réponse explicite.

2. L'OBJET DU SILENCE : LES MOYENS

7. « Au début est le moyen. Hors du moyen, point de salut. Pas même d'arrêt. »²⁶ Le moyen occupe une place centrale dans l'organisation du procès, de son commencement à son terme. La doctrine, tant en contentieux administratif et judiciaire, s'est efforcée de théoriser la cette notion parfois floue (*a*). Pour appréhender pleinement la notion, cette approche doit être complétée par l'identification des fonctions du moyen (*b*).

a. Définition du moyen

8. Le moyen est un argument – Le moyen est souvent présenté comme un « argument » soulevé à l'appui d'une demande²⁷. Bien que les deux notions soient distinctes, une présentation brève du moyen autorise à le qualifier ainsi pour une première approche, en ce sens qu'il vise à justifier les conclusions de la partie qui l'invoque, à convaincre le juge du bien-fondé des prétentions. De manière synonyme, les auteurs parlent d'« argumentation »²⁸, de « justifications »²⁹, de « raisons »³⁰ invoquées et visant à justifier l'accueil de la demande, à

²⁴ P. Diener, *Le silence et le droit. Essai sur le silence en droit privé*, thèse, Bordeaux, 1975, p. 7.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ C. Charrault, « Propos sur la parole de la Cour de cassation », *Cycle droit et technique de cassation*, 15 mars 2010, disponible sur le site internet courdecassation.fr.

²⁷ P. ex. : B. Kornprobst, *La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1959, p. 279 ; J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 1962, t. 2, n° 708, p. 178 ; A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 7^e éd., 2015, entrée « Moyen », p. 299.

²⁸ J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Hachette, 5^e éd., 2016, n° 196, p. 99 ; A. Béal, « Moyens et conclusions » *JCl Adm.*, fasc. 1086, n° 1.

²⁹ O. Le Bot, *Contentieux administratif*, 4^e éd., Bruylant, 2017, n° 343, p. 179 ; G. Cornu, J. Foyer, *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1996, n° 121, p. 527 : « les considérations de fond destinées à justifier une prétention ».

l'instar du *Littré* définissant les moyens, « terme de palais », comme les « raisons qu'on apporte pour établir les conclusions que l'on a prises »³¹. Cependant, pour être pleinement compris, le moyen peut être distingué de l'argument, du simple argument, sur deux plans, l'un relatif à une différence de degré, l'autre à une différence de nature³².

9. Le moyen différencié du simple argument par sa capacité à justifier l'accueil des conclusions – Par une différence de degré, le moyen est un argument d'un certain niveau de généralité. Autrement dit, un argument, plutôt une argumentation, suffisamment générale pour que son accueil soit de nature à justifier mécaniquement l'accueil du chef de demande qu'il soutient. Le moyen est par lui-même, selon l'expression du conseiller Jacques Voulet, « de nature à modifier la solution du litige »³³. La formulation est régulièrement reprise par la doctrine civiliste définissant le moyen comme étant « de nature à exercer une influence sur la solution du litige »³⁴ : « C'est la potentialité à influencer sur la solution du litige (...) qui caractérise le moyen. »³⁵ La même idée est formulée devant le Conseil d'Etat par le commissaire du gouvernement Jacomet pour qui, à la différence des simples arguments, les moyens constituent des « affirmations susceptibles, selon qu'elles sont fondées ou non, de réagir sur la décision, sur le dispositif »³⁶. Une partie formule un moyen quand elle propose une argumentation dont elle ambitionne qu'elle puisse, à elle seule, justifier l'accueil d'un chef de demande.

Par une organisation pyramidale, les arguments soutiennent les moyens... fondant eux-mêmes la cause qui fonde la demande. L'argument est le détail avancé au soutien du moyen, le premier « appuie »³⁷ le second, le second est formulé « à l'aide »³⁸ du premier. L'argument sous cet angle apparaît comme la substance du moyen, ce dernier formalisant un ensemble d'arguments en un « chef d'argumentation »³⁹, un « élément fédérateur »⁴⁰ de

³⁰ C. Broyelle, *Contentieux administratif*, LGDJ, 5^e éd., 2017, n° 159, p. 126 ; P. Cassia, obs. sous CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, *GACA*, 6^e éd., n° 51.4, p. 1049 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 610, p. 511 ; G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 11^e éd., 2016, entrée « moyen ».

³¹ E. Littré, *op. cit.*, t. 3, p. 660, entrée « moyen ».

³² Il faut sur ce point souligner l'intéressant éclairage étymologique proposé par François Martineau in F. Martineau, *Petit traité d'argumentation judiciaire et de plaidoirie*, Dalloz, 6^e éd., 2015, n° 11.09 sqq., p. 33 sqq.

³³ J. Voulet, « Le défaut de réponse à conclusions », *JCP G*, 1965, I, 1912, spéc. p. 2.

³⁴ N. Fricero, in S. Guinchard (dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, 8^e éd., 2014, n° 412.215, p. 1193.

³⁵ P. Estoup, *Les jugements civils. Principes et méthodes de rédaction*, Litec, 1988, n° 18, p. 23 ; repris in P. Estoup, « Du nécessaire rappel des principes élémentaires en matière de rédaction des jugements civils », *Gaz. Pal.*, 1990, I, doctr. 242, spéc. p. 243.

³⁶ A. Jacomet, concl. sur CE, 3 novembre 1947, *Sieur X.*, *Gaz. Pal.*, 1947, II, 239.

³⁷ B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, PUF, 3^e éd., 2014, n° 205, p. 202.

³⁸ C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, thèse, LGDJ, 1962, p. 263 ; A. Jacomet, concl. sur CE, 3 novembre 1947, *Sieur X.*, précit.

³⁹ P. Estoup, *op. cit.*, n° 18, p. 24 ; repris in P. Estoup, *loc. cit.*, spéc. p. 243.

⁴⁰ A. Courrèges, S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, 4^e éd., 2013, p. 178.

l'argumentation. Pour reprendre une formule, sans l'argument le moyen est vide ; sans le moyen, l'argument est impuissant.

10. Le moyen différencié de l'argument en tant que raisonnement – Par une différence de nature, l'argument serait un simple élément de fait ou de droit avancé, une allégation, tandis que le moyen constituerait un raisonnement. Les moyens en ce sens sont des « raisonnements et schémas démonstratifs »⁴¹, « le moyen est démonstration »⁴². Là où l'argument est « une affirmation, une simple allégation », le moyen formule « un raisonnement juridique clairement explicité »⁴³. Le moyen n'est pas la seule indication d'un texte de loi ou d'un événement factuel, mais un raisonnement qui conduit à déduire de tel élément de fait ou de droit la solution à donner au litige. Le moyen contient une déduction débouchant nécessairement sur l'accueil d'un chef de demande.

11. Le moyen défini par sa finalité – Identifié comme chef d'argumentation, susceptible à lui seul de justifier l'accueil d'un chef de demande, ou comme raisonnement, permettant de déduire de tel élément de fait ou de droit l'accueil de la demande, le moyen semble irrésistiblement défini par rapport à sa finalité : la justification de la demande. Les auteurs, administrativistes ou civilistes, évoquent le moyen comme « soutien » des conclusions⁴⁴, idée qu'illustre l'image du président Daël : « les moyens soutiennent les conclusions comme les poutres le toit. »⁴⁵ Le moyen s'appréhende par rapport aux conclusions, dont il vise à justifier l'accueil : « en droit, comme dans le langage ordinaire du reste, le moyen n'existe que par et pour sa finalité, en l'occurrence la conclusion »⁴⁶. Il établit une relation entre des éléments de fait, de droit, et la demande, il dégage « une conséquence juridique d'un état de choses, en application d'une règle de droit »⁴⁷. La formule du professeur Le Bars résume bien l'idée : le moyen est un raisonnement « finalisé » par celui qui l'invoque⁴⁸.

12. La distinction entre argument et moyen est déterminante dès lors que l'obligation de réponse du juge s'apprécie au regard des moyens. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, une juridiction administrative n'est « pas tenue de répondre à l'ensemble des

⁴¹ B. Pacteau, *op. cit.*, n° 147, p. 152.

⁴² G. Giudicelli-Delage, *La motivation des décisions de justice*, thèse, Poitiers, 1979, p. 547. V. également J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 196, p. 99.

⁴³ Y. Chartier, *La Cour de cassation*, Dalloz, 2^e éd., 2011, p. 56.

⁴⁴ P. ex. : C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, *op. cit.*, p. 35 ; O. Le Bot, *op. cit.*, n° 323, p. 179 ; S. Guinchard, F. Ferrand, C. Chainais, *Procédure civile*, Dalloz, 4^e éd., 2015, p. 342.

⁴⁵ A. Courrèges, S. Daël, *op. cit.*, p. 177.

⁴⁶ E. Akoun, *Les moyens d'ordre public en contentieux administratif*, thèse, Mare et Martin, 2017, n° 9, p. 23.

⁴⁷ A. Perdriau, « Les écritures des procès civils au regard de la Cour de cassation », *JCP*, 1991, I, n° 3479, spéc. n° 37.

⁴⁸ T. Le Bars, *Le défaut de base légale en droit judiciaire privé*, thèse, LGDJ, 1997, n° 329, p. 241.

arguments développés devant elle à l'appui des moyens dont elle est saisie »⁴⁹. Là apparaît, comme exposé ci-après, une des fonctions de la notion de moyen : structurer le débat contentieux pour permettre d'identifier, dans l'ensemble de l'argumentation des parties, ce à quoi le juge doit répondre. La notion même de moyen, par sa distinction du simple argument, permet d'appréhender et contrôler l'obligation de réponse du juge à l'argumentation générale des parties.

13. Cause, cas d'ouverture, moyens – Les moyens doivent être distingués, ensuite, des cas d'ouverture résultant de la systématisation des types de moyen pouvant être invoqués dans tel contentieux. Un requérant qui, par exemple, invoque à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir deux moyens tirés de deux vices de procédure distincts, invoque plusieurs moyens se rattachant à un unique cas d'ouverture. Le moyen met en mouvement un cas d'ouverture, aussi peut-on dire que le moyen « invoque » un cas d'ouverture⁵⁰.

Les moyens se distinguent ensuite de la cause définie comme « le fondement juridique de la demande »⁵¹. En contentieux administratif la cause est généralement présentée comme un « groupement de moyens opéré pour des raisons de logique »⁵². Plus qu'un simple groupement, la cause « transcende la notion de moyen » selon le président Kahn s'efforçant à théoriser, dans ses conclusions sur l'arrêt *Dame veuve Ginestet*, les deux causes juridiques du contentieux de la légalité⁵³. Ainsi, dans le contentieux de l'excès de pouvoir, les vices de forme, de procédure et de compétence se rattachent à la cause de la légalité externe, tandis que les vices de détournement de pouvoir, violation directe de la loi ou illégalité des motifs se rattachent à la cause de la légalité interne. Il n'est pas nécessaire, à ce stade, d'entrer dans les difficultés de la notion même de cause, sujet particulièrement discuté en procédure judiciaire⁵⁴, et qui connaît ses controverses en contentieux administratif notamment quant à l'opportunité de diviser la légalité en deux causes distinctes⁵⁵.

⁴⁹ CE, 28 juillet 2011, *Commune de la Garde*, n° 324123, rec. 436. Jurisprudence similaire à celle de la Cour de cassation (p. ex. : Cass. civ. 2^e, 5 avril 2001, n° 98-23.339, *Bull. civ.*, II, n° 72) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 19 avril 1994, *Van de Hurk c. Pays-Bas*, n° 16034/90, série A, n° 288, obs. Sudre) Sur cette jurisprudence constante, cf. n° 653 et s.

⁵⁰ Y. Chartier, *La Cour de cassation*, Dalloz, 2^e éd., 2001, p. 56. La distinction est faite d'ailleurs à l'article 978 du Code de procédure civile disposant qu'« A peine d'être déclaré d'office irrecevable un moyen ou un élément de moyen ne doit mettre en œuvre qu'un seul cas d'ouverture ».

⁵¹ J.-P. Gilli, *La cause juridique de la demande en justice*, thèse, LGDJ, 1962, p. 24.

⁵² C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, op. cit., p. 95.

⁵³ J. Kahn, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 167.

⁵⁴ Pour une présentation générale, v. notamment C. Bléry, « Principes directeurs du procès. Office du juge. Fondement des prétentions litigieuses », *JCI Procédure civile*, fasc. 500-35, n° 3.

⁵⁵ V. notamment G. Koubi, *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, thèse, Montpellier, 1984. Plus récemment, J. Robbe, « De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne », *RFDA*, 2018, p. 85.

b. Fonctions du moyen

14. Trois fonctions du moyen peuvent être identifiées : servir d'intermédiaire entre le juge et les conclusions des parties ; structurer le débat contentieux ; poser une question de droit.

15. Fonction médiatrice – Le moyen remplit, premièrement, une fonction de *medium*. Le moyen vise à justifier l'accueil de la demande, il est un pont établi entre la demande des parties et le juge. C'est par l'intermédiaire du moyen que le juge parvient à la solution, les moyens sont les voies, les chemins que le juge emprunte pour y accéder. Cette fonction se rattache au sens ordinaire de l'expression de moyen, « ce qui sert pour parvenir à quelque fin »⁵⁶, « une entremise pour parvenir à une fin »⁵⁷, la fin étant le jugement : « On doit appeler “moyen” (ou moyens), la façon (ou les façons) de parvenir au jugement. »⁵⁸

16. Fonction organisatrice – Deuxièmement, le moyen assure une fonction formelle de structuration du débat contentieux. Les moyens structurent l'argumentation du requérant et symétriquement celle du défendeur ; ils structurent la note du rapporteur ainsi que les conclusions du rapporteur public qui d'ordinaire examinent tous deux les demandes moyen par moyen ; les motifs de la décision juridictionnelle sont enfin présentés comme une succession de réponses à une série de moyens. La structuration permise par les moyens est double : structuration verticale pour distinguer les moyens des simples arguments ; structuration horizontale pour distinguer les différents moyens entre eux. Cette organisation formelle du débat contentieux permet de rationaliser le travail des juges examinant la demande, ainsi que le travail des juges supérieurs, notamment pour identifier si l'obligation de réponse a été respectée.

17. Fonction jurisprudentielle – Troisièmement, les moyens assurent une fonction que l'on pourrait qualifier de jurisprudentielle, consistant à poser une question de droit. Tout moyen contient une ou plusieurs questions de droit qu'il est possible de dégager. En répondant, par exemple, au fond à un moyen de légalité, le juge se prononce, même laconiquement, sur l'interprétation qu'il faut donner du contenu de la règle invoquée, indique si tel fait peut recevoir telle qualification justifiant l'application de ladite règle. Il en va de même s'il se prononce sur son opérance ou sa recevabilité, en précisant, dans ce dernier cas, le contenu des règles de procédure contentieuse. L'importance ou la nouveauté de la question posée n'y change rien : la simple confirmation, par exemple, que tel moyen de procédure est,

⁵⁶ E. Littré, *op. cit.*, t. 3, entrée « moyen », p. 660 ; *ibid.*, p. 659 (adjectif) : « Qui occupe une situation intermédiaire. »

⁵⁷ R. Martin, « Sur la notion de moyen », *JCP G*, 1976, I, 2768, spéc. n° 11.

⁵⁸ *Ibid.*

ou non, inopérant, que telle règle de procédure s'impose, ou non, à l'administration, que tel fait doit être, ou non, considéré comme vice de procédure ou qu'en telle circonstance ce vice justifie ou non l'annulation de l'acte litigieux, peut être lue comme une précision de l'état du droit répondant à une question. Il est possible de généraliser une question de droit à partir de tout moyen. Economiser un moyen c'est donc, aussi, ne pas répondre à la question de droit qu'il pose, ce qui présage des critiques qui pourront être adressées au silence du juge à l'égard d'une question de droit importante.

18. Articulation des trois fonctions – La fonction médiatrice prime sur les fonctions organisatrice et jurisprudentielle, en ce sens que, dès lors que l'examen d'un moyen n'est plus nécessaire pour répondre complètement et certainement aux conclusions, le juge pourra ne pas y répondre, même s'il a structuré le débat contentieux, même s'il pose une importante question de droit. Un moyen qui n'est plus utile dans sa fonction médiatrice peut être économisé, abstraction faite de ses fonctions organisatrice et jurisprudentielle.

B. LA DOUBLE DIMENSION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS : UN DROIT AU SILENCE, UNE PRATIQUE DU SILENCE

19. L'économie des moyens est l'exercice d'un droit au silence. Il faut l'appréhender dans ces deux dimensions : en tant que droit au silence ; en tant qu'exercice de ce droit.

20. La première observation d'une pratique fréquente de l'économie des moyens suffit à constater que le juge s'abstient de répondre expressément à des moyens sans être sanctionné. Son silence est régulier et n'entache pas la décision d'insuffisance de motivation ou d'*infra petita*. Le juge est donc bien en droit d'économiser des moyens, il jouit, pour reprendre l'expression du professeur Poulet à l'égard de l'économie des moyens inopérants, d'un « droit au silence »⁵⁹. Sous cet angle, l'objet étudié conduit à analyser le système de règles qui, en contentieux administratif, fonde, encadre, conditionne ce droit au silence, l'étude, autrement dit, du régime juridique de l'économie des moyens.

21. Ensuite vient l'exercice de ce droit. Le juge va utiliser ce droit au silence de certaines façons, selon certaines habitudes, pour viser certaines fins. L'économie des moyens apparaît alors comme technique du juge, « une manière précise de procéder »⁶⁰, organisant son travail et résultant d'un savoir-faire. L'économie des moyens est une technique de même que « La motivation est une technique, c'est-à-dire un ensemble de procédés bien définis destinés à produire certains résultats jugés utiles. »⁶¹ Sous cet angle, l'objet étudié conduit à analyser la

⁵⁹ F. Poulet, *L'inopérance des moyens dans le contentieux administratif français*, thèse, Paris 2, 2014, p. 532.

⁶⁰ A. Rey, *op. cit.*, entrée « Technique », p. 2091.

⁶¹ G. Giudicelli-Delage, *op. cit.*, p. 24. Pour une réflexion sur la motivation comme « technique juridique »,

pratique du silence, et à voir dans l'économie des moyens un *usage*, en tant que technique habituelle sans être obligatoire, ainsi qu'une *méthode*, en tant que « procédé habituel »⁶² utilisé par le juge et participant au « processus de fabrication de la décision »⁶³.

22. L'exercice ordinaire que le juge fait de son droit au silence, sa pratique habituelle en la matière, consiste à se prononcer sur le plus petit nombre possible de moyens : façon de procéder couramment désignée « principe de l'économie des moyens ».

C. DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AU PRINCIPE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

23. Le juge administratif exerce généralement son droit au silence pour économiser le plus grand nombre possible de moyens. Cet usage maximal de l'économie des moyens est son usage ordinaire : le juge se borne à répondre expressément au strict minimum de moyens nécessaire pour trancher le litige.

24. Les universitaires évoquent régulièrement, à ce propos, « la règle »⁶⁴ ou « le principe »⁶⁵ de l'économie des moyens, à l'instar des membres de la juridiction administrative, partagés entre les termes de règle⁶⁶ et de principe⁶⁷. Les deux termes sont

cf. T. Delanissays, *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, thèse, Lille, 2017, p. 23 sqq.

⁶² R. Latournerie, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'Etat », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Sirey, 1952, p. 177, spéc. p. 183.

⁶³ Expression utilisée par Pascale Deumier in P. Deumier (dir.), *Le raisonnement juridique. Recherche sur les travaux préparatoires des arrêts*, Dalloz, 2013, p. 2, « Présentation ».

⁶⁴ P. ex. : P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *GACA*, 6^e éd., n° 65.8 ; C. Broyelle, *op. cit.*, n° 345, p. 248 ; J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 213, spéc. p. 218 ; C. Barry, P.-X. Boyer, *Contentieux administratif*, Flammarion, 2015, p. 339.

⁶⁵ P. ex. : J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 440, p. 218 ; M.-C. Rouault, *Contentieux administratif*, Larcier, 2014, n° 731, p. 471 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083, p. 965 ; O. Le Bot, *op. cit.*, n° 554, p. 276 ; C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Dalloz, 8^e éd., 2001, n° 686, p. 610 ; P. Bon, note sous CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, n° 387475, *RFDA*, 2016, p. 519, spéc. p. 520 ; P.-O. Caille, *Le contentieux administratif II. La procédure*, La documentation française, 2^e éd., 2014, p. 51.

⁶⁶ P. ex. : F. Dieu, « La règle de l'économie des moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082 ; C. Cantié, « Les visas apposés sur les décisions des juridictions administratives », *JCP A*, 2013, comm. 2098 ; D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, 12^e éd., 2018, n° 360, p. 189 ; B. Lasserre, E. Geffray, « Jugement », *JCI Justice administrative*, fasc. 70-14, n° 38 ; D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et cassation*, 2010, p. 58, spéc. p. 59 ; A. Lallet, concl. sur CE Sect., 13 mars 2015, *Ciaudo*, rec. 91 ; G. Odinet, concl. sur CE, 16 octobre 2017, *M. Besançon et a.*, n° 398902, via ArianeWeb ; P. Frydman, concl. sur CE, 21 juillet 1989, *Ministre de l'urbanisme c. Association pour la défense de l'environnement de Golfe-Juan-Vallauris*, *CJEG*, 1989, p. 407 ; R. Victor, concl. sur CE, 2 décembre 2016, *Société Entreprise Jean Lefebvre Nords et a.*, n° 385469, inédites ; T. Olson, concl. sur CE, 8 février 2006, *Association d'accueil aux médecins et personnels réfugiés en France*, n° 277258, inédites ; G. Bachelier, concl. sur CE, 11 février 1998, *SA des Monoprix*, n° 170969, inédites.

⁶⁷ P. ex. : B. Genevois, « L'enrichissement des techniques de contrôle », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Hors série 2009, Cinquantenaire du conseil constitutionnel, p. 36, spéc. p. 42 ; A. Béal, « Jugement », *JCI Adm.*, fasc. 1100, n° 343 ; X. Domino, concl. sur CE, *Vandenbuck*, n° 380299, *BJDU*, 2016, p. 70 ; V. Daumas, concl. sur CE Ass., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision (M6) et a.*, n° 363702, via ArianeWeb ; B. Dacosta, concl. sur CE, *Département du Loiret*, n° 367007, inédites ; E. Cortot-Boucher, concl. sur CE, 4

pensés ici comme synonymes comme en attestent les auteurs et magistrats usant à la fois de l'un et de l'autre⁶⁸. Le *Guide du rapporteur à la Section du contentieux* le mentionne expressément : « En vertu de ce qu'il est convenu d'appeler le "principe de l'économie des moyens", le juge de l'excès de pouvoir, alors même que plusieurs moyens soulevés dans la requête ou qu'un moyen autre que celui qu'il a relevé d'office seraient fondés, se borne à faire apparaître le bien-fondé d'un seul d'entre eux. »⁶⁹ Au-delà de cette application particulière au contentieux de l'excès de pouvoir, le principe de l'économie des moyens « veut que le juge ne retienne jamais de motivation surabondante : dès lors qu'il a une raison de clore le litige, il ne doit pas se prononcer sur les autres moyens invoqués devant lui, qu'ils soient ou non fondés. »⁷⁰

Ces expressions ne doivent pas prêter à confusion : le principe de l'économie des moyens n'est pas obligatoire⁷¹. Son caractère non contraignant n'exclut cependant pas les termes de règle et de principe. Il y a bien un principe de l'économie des moyens, méthode qui « gouverne » la rédaction des décisions⁷² ; il y a lieu de parler de règle de l'économie des moyens en tant que règle de bonne pratique, non sanctionnée mais intégrée par les magistrats comme devant guider leur travail. Le principe de l'économie des moyens n'a pas la valeur juridique, par exemple, du principe du contradictoire ou du principe de motivation. Il s'applique cependant avec une constance telle que le juge, pourrait-on penser, semble s'y considérer lié et qu'il « s'est donné comme règle absolue de ne statuer que sur le seul moyen qu'il choisit de retenir pour annuler »⁷³. Les économies de moyens relevées par René Chapus ne sont, précise l'auteur, que des « pratiques remarquables » mais « on pourrait même dire, vu la constance avec laquelle elles sont mises en œuvre » qu'il s'agit de « principes »⁷⁴. La force du principe de l'économie des moyens n'est pas celle d'une norme juridique sanctionnée,

octobre 2013, *Clive-Worms*, *BDCF*, 1/2014, n° 6 ; V. Restino sur TA Montreuil, 10 juillet 2012, *Fédération des employés et cadres de la CGT Force ouvrière*, *AJDA*, 2012, p. 1905 ; Y. Aguila, concl. sur CE Sect., 17 mars 1995, *Ministre de l'éducation nationale c. MM. Ranieri et Jouanneau*, *RFDA*, 1995, p. 1138 ; N. Boulouis, concl. sur CE, 29 septembre 2010, *Région Aquitaine*, *BJCP*, 2010, n° 73, p. 401.

⁶⁸ P. ex. : M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., 2017, n° 791, p. 386 ; C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015, p. 85, spéc. p. 102 et 103 ; Y. Struillou, concl. sur CE, 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *BJDU*, 2010, p. 36 ; J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale*, *D.*, 1991, p. 49, spéc. p. 55.

⁶⁹ *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, n° 3.1.3, p. 334.

⁷⁰ D. Chabanol, *Le juge administratif*, *op. cit.*, n° 61, p. 92.

⁷¹ Pour une analyse du caractère non obligatoire de l'économie des moyens, cf. n° 347 sqq.

⁷² L. Derepas, note sous CE, 27 août 2001, *Ville de Rennes*, *RDI*, 2002, p. 165 : « La rédaction des décisions du juge administratif est gouvernée par le principe de l'économie de moyens. » En ce sens également, J.-H. Stahl, X. Domino, chron. sous CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, *AJDA*, 2011, p. 2226, spéc. p. 2229.

⁷³ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, 12^e éd., 2018, n° 360, p. 189 sq.

⁷⁴ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 60.

mais celle de l'usage, c'est-à-dire de l'habitude et de la tradition, et celle de la méthode, imposée par le bon sens, la rationalité.

25. L'économie des moyens en dehors du principe de l'économie des moyens –

Le juge peut économiser des moyens sans appliquer le principe de l'économie des moyens : s'abstenir de répondre à un ou plusieurs moyens, tout en répondant à un moyen supplémentaire qu'il était en droit d'économiser. La pratique de l'économie des moyens ne consiste pas toujours à économiser le plus grand nombre possible de moyens.

Soit, par exemple, un juge de l'excès de pouvoir saisi de cinq moyens de légalité. Il accueille le premier, suffisant à justifier l'annulation. Au lieu d'en rester là, comme il y est autorisé, il se prononce sur un moyen supplémentaire qu'il aurait pu économiser. Il déroge donc au principe de l'économie des moyens, puisqu'il ne se borne pas à se prononcer sur le minimum de moyens nécessaire. Il s'abstient, en revanche, de se prononcer sur l'ensemble des trois autres moyens invoqués. Dans ce cas, tout en n'appliquant pas le principe de l'économie des moyens, il économise néanmoins certains moyens. Une telle configuration est illustrée par l'arrêt *Dame Bouniol* de 1977. Le juge d'appel annule un acte administratif sans se limiter à l'accueil d'un unique moyen, et la décision est ainsi fichée dans le recueil Lebon : « Annulation sur la base de deux moyens. »⁷⁵ Cela n'empêche pas le juge, avant de retenir ces deux moyens, d'indiquer qu'il se prononce « Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête » : il pratique une économie de moyens, sans en appliquer le principe.

26. Technique et principe de l'économie des moyens –

Il y a lieu, dès lors, de distinguer entre une technique et un principe de l'économie des moyens. La première, neutre en elle-même, consiste à ne pas se prononcer sur un ou plusieurs moyens ; le second, exprimant ce que devrait être la bonne pratique professionnelle du juge, consiste à utiliser cette technique pour se prononcer sur le plus petit nombre de moyens nécessaire à la solution. La technique de l'économie d'un moyen est un procédé purement instrumental que le juge peut utiliser pour différentes fins. Le principe de l'économie des moyens est une norme pratique qui répond à une certaine conception de la décision de justice intégrée par les magistrats, imposant ou incitant à éliminer tout contenu superfétatoire, surabondant à la justification de la solution. Le principe de l'économie des moyens consiste à utiliser la technique de l'économie d'un moyen au nom d'une certaine conception de la décision de justice et de l'efficacité du juge. Le principe de l'économie des moyens, traduisant un idéal de

⁷⁵ CE, 1^{er} avril 1977, *Dame Bouniol et a.*, rec. 172, rec. t. 934.

bonne justice, donne une directive dans l'utilisation de la technique, neutre en elle-même, de l'économie d'un moyen⁷⁶.

27. Dès lors que le juge s'abstient de répondre expressément à un moyen, il use de la technique l'économie des moyens et il y a, dès cet instant, un silence à interroger, qui remplit des fonctions et s'articule à un régime juridique. Une telle économie s'intègre à notre objet d'étude en tant qu'absence de réponse expresse à un moyen, indépendamment du respect ou non dudit principe de l'économie des moyens. L'approche du sujet consiste bien à adopter de l'économie des moyens une acception large.

D. UNE DÉFINITION LARGE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

28. L'acception de l'économie des moyens adoptée dans cette étude est à la fois restreinte par rapport à la signification générale, en dehors du contentieux administratif et du droit, de l'expression « économie des moyens » (1), et élargie par rapport aux définitions plus étroites qui en sont souvent données en contentieux administratif (2).

1. UN OBJET RESTREINT PAR RAPPORT À LA DÉFINITION UNIVERSELLE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

29. **Universalité de l'expression « économie des moyens »** – L'expression « économie des moyens » trouve à s'appliquer dans une infinité de domaines en dehors du contentieux administratif. Parmi les exemples les plus notables, l'économie des moyens constitue l'un des trois « principes de la guerre » reconnus par l'armée de Terre française⁷⁷. Les linguistes, autre exemple, analysent l'évolution linguistique comme régie par « la loi du moindre effort »⁷⁸, théorisée par Georges Kingsley Zipf selon qui elle gouverne toute activité humaine⁷⁹. Tout individu, pour toute activité, viserait à utiliser le minimum de moyens pour parvenir à toute fin, idée générale qui semble s'appliquer aisément à notre objet d'étude : le juge répond au minimum de moyens nécessaires pour rendre sa décision. Le principe de l'économie des moyens contentieux ne serait qu'une déclinaison de l'universel principe du moindre effort⁸⁰.

⁷⁶ Yves Gaudemet évoque ainsi le « caractère purement instrumental des techniques juridictionnelles » : « Ce n'est pas dire que l'utilisation de ces instruments ne puisse influencer sur la décision à prendre ; simplement ce n'est pas le contenu même de cette technique qui se révélera ainsi mais uniquement le choix qu'a fait le juge de l'utiliser. (...) les techniques qui sont à la disposition du juge doivent être considérées comme de purs instruments dénués par eux-mêmes et en dehors de l'emploi qui en est fait dans chaque espèce, de toute espèce de valeur. », Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, thèse, 1972, rééd., LGDJ, Lextenso, 2014, p. 41.

⁷⁷ V. P. Coste, *Tactique générale. FT-02*, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, 2008, p. 28.

⁷⁸ A. Martinet, *Eléments de linguistique générale*, Armand Colin, 1980, p. 176 sq.

⁷⁹ G. Kingsley Zipf, *Human Behavior and The Principle Of Least Effort*, Addison-Wesley Press Inc., 1949.

⁸⁰ En ce sens, le président Genevois évoque « la notion d'économie des forces » pour expliquer que le juge réserve certaines questions dont l'examen n'est pas nécessaire à la résolution du litige, B. Genevois, « Sur la

L'idée générale d'économie de moyens est aussi utilisée pour comprendre les phénomènes juridiques. Parmi les « qualités ou desiderata d'une bonne technique juridique », Gény compte une série de caractères « se ramenant à l'idée d'une économie d'effort, qui augmentera le rendement des instruments techniques ».⁸¹ Une technique « judicieusement établie » a pour qualité « la simplicité ou, plus généralement l'économie des moyens. En effet, l'homme désire arriver au but le plus directement possible. Évidemment, il y a là, pour lui, un signe de perfection, de succès. »⁸² L'auteur renvoie aux écrits de Jhering relatifs à « la loi de l'économie logique » qui serait « une des lois fondamentales de la technique juridique » et qui « porte que la jurisprudence ne doit pas créer des moyens et des principes nouveaux pour produire ce qu'elle peut réaliser à l'aide des moyens et des principes dont elle est maîtresse. »⁸³ Dernier exemple : au nombre des « lois du savoir juridique », Christian Atias évoque la tendance à « l'économie de moyens », relativement à l'influence des « raccourcis » dans l'élaboration des raisonnements⁸⁴.

L'ensemble de la procédure contentieuse peut être regardée comme régie par un principe d'économie dont la rationalisation de la réponse aux moyens serait une des déclinaisons. Le procès consiste à organiser rationnellement la contestation et le principe d'économie s'y manifeste à plusieurs égards. Ainsi des procédures de filtre comme l'admission des pourvois en cassation qui permet d'économiser les efforts du juge de cassation en lui épargnant de connaître de recours dépourvus de chance de succès et d'intérêt jurisprudentiel⁸⁵, ou de la cassation sans renvoi évitant de prolonger inutilement la procédure contentieuse⁸⁶. Ainsi, également, du refus de procéder à toute mesure d'instruction inutile, qualifiée de « frustratoire »⁸⁷, ou de poser une question préjudicielle non nécessaire à la

hiérarchie des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 245, spéc. p. 251.

⁸¹ F. Gény, *Science et technique en droit privé positif*, Sirey, 1921, t. 3, p. 37.

⁸² *Ibid.*, p. 37 sq.

⁸³ R. von Jhering, *L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, Maresq, 1838, t. 4, n° 66, p. 234.

⁸⁴ C. Atias, *Épistémologie juridique*, Dalloz, 2002, n° 311, p. 184.

⁸⁵ G. Canivet, « La procédure d'admission des pourvois en cassation », *D.*, 2002, p. 2195, spéc. p. 2199 : la procédure de non-admission vise « à une utilisation optimale des moyens de la justice à des fins correspondant exactement à la fonction d'une juridiction du droit ».

⁸⁶ P.-Y. Gautier, « La qualité des arrêts de la Cour de cassation », in P. Mbongo (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 147, spéc. p. 152, évoquant la cassation sans renvoi comme une « technique qui permet de casser un arrêt et plutôt que de renvoyer l'affaire à une deuxième Cour d'appel, de statuer directement, par économie de moyens ».

⁸⁷ M. Chahid-Nourai, concl. sur CE, 29 octobre 1984, *M. Faivre*, inédites : parmi « Les principes qui inspirent l'application des règles de procédure » il faut compter « l'économie des moyens » : « Une mesure inutile n'a pas à être prescrite car le débat contentieux doit être aussi bref que possible et ne saurait être retardé par des discussions inutiles. ».

résolution du litige⁸⁸.

Dans cet ordre d'idées, le professeur Seiller considère le principe de l'économie des moyens, tel que nous l'entendons dans cette étude, comme une des « manifestations » du principe « qui gouverne le raisonnement juridique » et qui est « celui de l'élimination des moyens superfétatoires »⁸⁹.

L'idée générale d'économie – l'élimination de tout acte, effort surabondant, non nécessaire à la réalisation d'une fin déterminée – s'applique aisément au procès et trouve dans l'obligation de réponse du juge aux moyens une évidente déclinaison.

30. Les exemples d'utilisation de l'expression « économie des moyens », plus ou moins proches de notre sujet, pourraient être multipliés compte tenu de l'universalité de l'idée d'économie et de la polysémie du terme « moyen » : « Quoi de plus banal, de plus polysémique que ce petit mot, qui sert aussi bien à la morale, à la technique, à l'organisation, à la plus humble pratique et qui pourtant possède dans la bouche des juristes un sens à la fois très précis et totalement implicite ? »⁹⁰ Mais dans cette étude l'« économie des moyens » sera seulement comprise dans le sens spécifique du terme « moyen » en droit processuel.

31. Une expression formée par un jeu de mots en contentieux administratif – Compte tenu des sens distincts, mais proches, attribués au terme « moyen » dans le langage ordinaire et le langage judiciaire, le fait pour le juge de s'abstenir de répondre expressément à des moyens devait être qualifié d'« économie de moyens », attribuant un sens particulier à une expression générale. Le « jeu de mots », dont Jean-Marie Auby semble être le premier auteur dans son article de 1966 sur les moyens inopérants⁹¹, était, de l'avis de René Chapus, « inévitable »⁹². Il connût un large succès.

32. Généalogie de l'expression – On trouve quelques analyses de cette pratique dans les années 1960 et 1970 sans la nommer par l'expression « économie des moyens ». Ainsi de Christian Gabolde, dans son *Traité* paru en 1960⁹³, et des professeurs Auby et Drago dans la

⁸⁸ E. Crépey, concl. sur CE, 19 décembre 2014, *Fédération Générale du Commerce*, n° 383318, inédites : le rapporteur public souligne l'intérêt que pourrait représenter une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur un point de droit non éclairci, mais invite finalement la formation de jugement à ne pas y procéder, la question n'étant pas nécessaire à la résolution du litige : « Dans ces conditions, et alors que la réponse à la question que vous lui poseriez ne commande pas l'issue du litige, le moyen étant en tout état de cause infondé, il serait déraisonnable de retarder à ce point le cours de la justice. Aussi peu satisfaisant que puisse être le fait de rendre une décision qui ne prend pas franchement parti sur les normes applicables, un tel procédé serait néanmoins conforme au principe d'économie de moyens, dont on connaît les vertus. ».

⁸⁹ B. Seiller, *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, thèse, Paris 2, 1995, p. 175 sq.

⁹⁰ B. Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, La découverte, 2002, p. 163.

⁹¹ J.-M. Auby, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *AJDA*, 1966, p. 5, spéc. p. 12.

⁹² R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 1083, p. 965.

⁹³ C. Gabolde, *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse. Tribunaux administratifs*, Dalloz, 1960, n° 771, p. 301.

première édition de leur *Traité* en 1962⁹⁴. Au début des années 1970, le professeur Gaudemet analyse dans sa thèse « le non-examen d'un motif invoqué par l'une des parties » parmi les méthodes juridictionnelles du juge administratif, sans user de l'expression⁹⁵. Le professeur Peiser dans son manuel⁹⁶, comme le président Odent dans son cours⁹⁷, mentionnent également cette pratique sans la nommer « économie des moyens », à l'instar, enfin, de René Chapus qui y consacre de longs développements critiques dans son article paru dans *Etudes et documents du Conseil d'Etat* en 1977⁹⁸.

Un tournant s'opère avec la première édition de l'ouvrage de contentieux administratif de René Chapus en 1982, réitérant ses critiques et nommant cette pratique par « l'inévitable jeu de mots »⁹⁹. Le professeur Peiser, à son tour, indique pour la première fois cette expression dans la 5^{ème} édition de son ouvrage en 1985¹⁰⁰, suivi par Daniel Chabanol dans la première édition de *La pratique du contentieux administratif* en 1988, évoquant « le principe dit d'«économie des moyens» », et renvoyant directement à l'expression dans l'index¹⁰¹, tandis que dans une note de jurisprudence de 1991 le professeur Flauss développe ses propres critiques du « principe de l'économie des moyens »¹⁰². L'expression à cette époque s'est imposée et se retrouve employée dans d'autres ouvrages de contentieux administratif publiés dans les années 1990¹⁰³.

⁹⁴ J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 1962, t. 2, n° 1050 p. 532. *Idem* dans les autres ouvrages des mêmes auteurs : *ibid.*, 3^e éd., 1984, t. 2, n° 1134, p. 240 ; *ibid.*, *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, n° 201, p. 333.

⁹⁵ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, thèse, 1972, rééd., LGDJ, Lextenso, 2014, p. 109.

⁹⁶ G. Peiser, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2^e éd., 1976, p. 80.

⁹⁷ R. Odent, *Contentieux administratif*, Les Cours de droit, 6^e éd., 1977-1981, rééd., Dalloz, 2007, t. 1, p. 751.

⁹⁸ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 60 sqq.

⁹⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1982, n° 582, p. 389.

¹⁰⁰ G. Peiser, *Contentieux administratif*, Dalloz, 5^e éd., 1985, p. 159.

¹⁰¹ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel*, Litec, 1988, n° 146, p. 109.

¹⁰² J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale, D.*, 1991, p. 49, spéc. p. 55.

¹⁰³ P. Fanachi, *Le procès administratif*, Que sais-je ?, PUF, 1993, p. 109 ; D. Turpin, *Contentieux administratif*, Hachette, 1994, p. 140 ; O. Gohin, *Contentieux administratif*, Litec, 1996, n° 352, p. 257 (ici dans un sens semble-t-il plus général) ; J. Viguier, *Le contentieux administratif*, Dalloz, 1^{ère} éd., 1998, p. 125 ; G. Darcy, M. Paillet, *Contentieux administratif*, Armand Collin, 2000, p. 157. La diffusion de l'expression s'apprécie notamment au regard des évolutions de certains auteurs. L'ouvrage de contentieux administratif du professeur Debbasch n'en fait pas mention, et l'expression est encore absente de l'ouvrage co-rédigé avec le professeur Ricci, avant d'y faire finalement irruption à raison de la dernière édition, en 2001 (C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Dalloz, 8^e éd., 2001, n° 686, p. 610), tandis que l'ouvrage réalisé par le seul professeur Ricci en fait mention, dans l'index, depuis sa première édition de 2007 (J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Hachette, 2007 ; *ibid.*, 5^e éd., 2016.).

33. Une expression employée par l'ensemble des acteurs du contentieux administratif – Aujourd'hui la plupart des manuels de contentieux administratif, parmi les plus récemment édités, emploient l'expression « économie des moyens »¹⁰⁴.

Elle est également d'usage au sein de la juridiction administrative, notamment dans les conclusions des rapporteurs publics¹⁰⁵. L'emploi le plus ancien que ces recherches ont identifié remonte à des conclusions de Guy Braibant de 1969¹⁰⁶, bien avant donc que l'expression connaisse son succès doctrinal à partir des années 1980. L'ancrage de cette expression au sein du Conseil d'Etat est également révélé, par exemple, par la note de 2012 du président de la Section du contentieux relative aux évolutions dans la rédaction des décisions¹⁰⁷, le *Guide du rapporteur à la Section du contentieux*¹⁰⁸, le *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*¹⁰⁹ ou le *Rapport d'activité 2019*¹¹⁰.

L'expression n'est cependant pas employée dans les motifs des décisions du Conseil d'Etat¹¹¹. Elle peut l'être en revanche dans les motifs des décisions des juges du fond¹¹².

¹⁰⁴ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, répertoriée dans l'index, avec des développements spécifiques, n° 892 sqq., p. 459 ; J.-C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 6^e éd., 2018, dans l'index et spéc. n° 65.8 ; R. Rouquette, *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 7^e éd., 2016, n° 1001.01, p. 1312 ; A. Courrèges, S. Daël, *op. cit.*, p. 267 ; D. Bailleul, *Le procès administratif*, LGDJ, 2014, p. 145 ; O. Le Bot, *op. cit.*, n° 554, p. 276 ; D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif, op. cit.*, n° 360, p. 189 ; D. Costa, *Contentieux administratif*, LexisNexis, 2^e éd., 2014, n° 632, p. 260 ; M.-C. Rouault, *op. cit.*, n° 731, p. 471 ; J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 440, p. 217 sq. ; G. Peiser, *Contentieux administratif*, Dalloz, 16^e éd., 2014, p. 283 ; C. Barray, P.-X. Boyer, *op. cit.*, p. 339 ; C. Broyelle, *op. cit.*, n° 345 sq., p. 248 sq. Pour des références antérieures : D. Turpin, *Contentieux administratif*, Hachette, 5^e éd., 2010, p. 139 ; P.-O. Caille, *op. cit.*, p. 51 ; J. Viguier, *Le contentieux administratif*, Dalloz, 2^e éd., 2005, p. 126.

¹⁰⁵ Pour un exemple récent : L. Dutheillet de Lamothe, concl. sur CE Sect., 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, n° 401384, via ArianeWeb ; S. Roussel, concl. sur CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, rec. 468 ; *RFDA*, 2019, p. 281. Pour d'autres exemples, cf. n° 24.

¹⁰⁶ G. Braibant, concl. sur CE Sect., 7 février 1969, *Syndicat général des importateurs et exportateurs du commerce en gros des vins et spiritueux et a.*, rec. 74.

¹⁰⁷ Note du président de la Section du contentieux, « Note à l'attention de Mesdames et Messieurs les membres de la section du contentieux relative à la rédaction des décisions », 22 juin 2012, reproduite notamment in V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 310.

¹⁰⁸ *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat, op. cit.*, n° 3.1.3, p. 334.

¹⁰⁹ P. Martin (dir.), *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, 2012, disponible sur le site internet conseil-etat.fr, v. notamment p. 34 et proposition n° 9.

¹¹⁰ CE, *Rapport d'activité 2019 (année 2018)*, La Documentation française, 2019, n° 3.2.1, p. 178.

¹¹¹ Elle est néanmoins employée dans les visas de l'avis CE, avis, 20 juillet 2010, *Berthaud*, n° 336556, rec. 287, relatant la question posée au Conseil d'Etat par le tribunal administratif de Lyon sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, relativement à l'office du juge dans le contentieux du permis à point. Mais l'expression n'est pas reprise par la haute juridiction dans sa réponse.

¹¹² P. ex. : CAA Paris, 3 février 2015, *Mme A.*, n° 13PA03925, inédit : les premiers juges « ont ainsi fait application du principe de l'économie de moyens, leur permettant d'annuler la décision en litige sans être tenus d'examiner les autres moyens soulevés ». Reproduisant la même formule, CAA Douai, 19 novembre 2015, *SAS Pinet Industrie*, n° 14DA00564, inédit ; CAA Paris, 4 mai 2017, *M. A.*, n° 16PA01040, inédit ; CAA Nantes, 5 octobre 2018, *Commune de Cast*, n° 17NT01495, inédit ; CAA Marseille, 23 avril 2018, *Commune de Marseille*, n° 16MA03116, inédit. De même, CAA Lyon, 20 juin 2017, *Mme A.*, n° 16LY01637, inédit : le tribunal administratif « n'était pas tenu, conformément au principe de l'économie de moyens, de se prononcer sur les autres moyens de la demande » ; CAA Paris, 25 mars 2014, *Ministre de l'Intérieur*, n° 13PA02068 (via doctrine.fr) : le tribunal a pu s'abstenir de répondre à certains moyens « en l'absence de texte expresse écartant en cette matière l'économie des moyens ». Autres exemples, à propos des premiers juges « appliquant le principe de

Les justiciables également évoquent l'expression d'« économie des moyens » comme le révèle la lecture des arrêts d'appel : l'appelant reproche aux premiers juges un usage irrégulier de l'économie des moyens¹¹³, tandis que l'intimé défend la régularité du silence du juge¹¹⁴.

34. L'économie des moyens sera donc entendue ici dans le sens particulier qui lui est donné en contentieux administratif, sans s'étendre jusqu'aux diverses manifestations de ce qui serait un principe général d'économie appliqué au contentieux. De même, doivent ici se borner les analyses de l'expression « économie des moyens » en elle-même, pour éviter l'écueil de sur-interpréter la signification de ce qui reste, au fond, un jeu de mots. L'étude devra se concentrer non pas sur le mot mais sur la chose : l'absence de réponse expresse aux moyens par le juge administratif.

l'économie des moyens », CAA Paris, 15 décembre 2015, *Mme E.*, n° 14PA01450, inédit ; TA Bastia, 27 mai 2014, *Mme Y.*, n° 1300078, inédit ; CAA Marseille, 12 novembre 2008, *SDIS de la Corse du Sud*, n° 07MA01802, inédit ; CAA Nantes, 26 juin 2014, *SAS Panavi*, n° 13NT01734, inédit.

¹¹³ P. ex., CAA Marseille, 8 avril 2013, *Cabinet MPC Avocats*, n° 10MA03545, inédit : « le cabinet requérant soutient que le principe de l'économie des moyens a irrégulièrement conduit les premiers juges à omettre d'examiner les moyens ». La lecture des visas peut révéler l'invocation du moyen tiré de ce que les premiers juges ont fait un usage irrégulier de l'économie des moyens : CAA Nantes, 16 juin 2015, *Commune de Saint Gereon*, n° 13NT01492, inédit : « le jugement a omis de répondre à un moyen qui n'était pas inopérant et auquel il ne pouvait se soustraire en raison du principe de l'économie de moyens dès lors que le jugement ne donne pas satisfaction à l'ensemble de leurs demandes » ; CAA Marseille, 22 avril 2016, *Mme A.*, n° 14MA04581, inédit : « les premiers juges ne pouvaient pas se borner à accueillir un moyen de légalité externe et ont donc insuffisamment motivé leur jugement, en pratiquant l'économie des moyens ». V. également : CAA Bordeaux, 9 septembre 2014, *Société Innovert*, n° 14BX01933, inédit, (*via doctrine.fr*) ; CAA Versailles, 30 juin 2015, *Commune de Levallois-Perret*, n° 14VE03349, inédit.

¹¹⁴ P. ex., CAA Bordeaux, 31 décembre 2008, *Département du Tarn-et-Garonne*, n° 07BX01895 (*via doctrine.fr*) : « Ils soutiennent que le jugement attaqué n'est pas irrégulier dès lors que le principe de l'économie des moyens a pour effet de dispenser le juge administratif qui annule une décision de répondre aux autres moyens que ceux qui justifient cette annulation ». V. également CAA Bordeaux, 9 décembre 2013, *Commune de Gagnac-sur-Garonne*, n° 12BX00555 (*via doctrine.fr*) ; CAA Bordeaux, 26 octobre 2010, *SARL Confection de AB*, n° 09BX02833 (*via doctrine.fr*) ; CAA Versailles, 30 mars 2010, *M. C.*, n° 09VE00978 (*via doctrine.fr*) ; CAA Paris, 29 septembre 2008, *SIVOM du Canton de Lorrez-le-Bocage*, n° 07PA01327 (*via doctrine.fr*) ; CAA Bordeaux, 9 décembre 2008, *Karate Club Aubusson*, n° 07BX01808 (*via doctrine.fr*) ; CAA Nantes, 1^{er} décembre 2015, *M. C.*, n° 13NT02762, inédit ; CAA Marseille, 17 novembre 2011, *Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche*, n° 08MA01554 (*via doctrine.fr*) ; CAA Paris, 10 mars 2015, *Ville de Paris c. M. X.*, n° 14PA02103 (*via doctrine.fr*) ; CAA Lyon, 14 mars 2013, *Centre hospitalier de Roanne*, n° 12LY00615, inédit ; CAA Lyon, 11 janvier 2011, *Société Grand Casino de Lyon*, n° 10LY01583, inédit ; CAA Paris, 1^{er} juin 2016, *Mme C.*, n° 14PA02657, inédit ; CAA Versailles, 15 décembre 2009, *Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité*, n° 07VE03160, inédit ; CAA Marseille, 3 novembre 2015, *M. A.*, n° 15MA02633, inédit ; CAA Marseille, 16 décembre 2010, *Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche*, n° 08MA01554 (*via doctrine.fr*) ; CAA Bordeaux, 26 juin 2008, *SARL Confection de CD*, n° 06BX01811, (*via doctrine.fr*) ; CAA Versailles, 15 mai 2008, *M. Y.*, n° 06VE01235 (*via doctrine.fr*) ; CAA Versailles, 6 mai 2010, *Hôpital gérontologique et médico-social de Plaisir-Grignon*, n° 09VE00510 (*via doctrine.fr*).

2. UN OBJET ÉLARGI PAR RAPPORT AUX DÉFINITIONS GÉNÉRALEMENT ADOPTÉES EN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

35. Les auteurs ont tendance à ne définir l'économie des moyens qu'eu égard à certaines de ses applications. Elle peut n'être présentée que relativement à l'économie des moyens de fond en cas d'accueil de la demande¹¹⁵, seulement en cas de décision d'annulation¹¹⁶, et parfois à l'égard uniquement du juge de l'excès de pouvoir¹¹⁷. Telle est la présentation la plus généralement donnée de l'économie des moyens : « le juge administratif peut donner satisfaction au demandeur sur le fondement d'un seul moyen (invoqué ou relevé d'office) et laisser les autres sans réponse, et sans, notamment, faire apparaître leur éventuel bien-fondé »¹¹⁸. Selon le commissaire du gouvernement Struillou, l'économie des moyens « par définition, ne s'applique qu'aux seuls moyens de nature à justifier l'annulation. »¹¹⁹ Les auteurs se réfèrent généralement à cet usage par le juge de l'excès de pouvoir prononçant une annulation sur le vu d'un unique moyen de légalité.

D'autres auteurs ont cependant proposé une approche plus large de l'économie des moyens. Selon Florian Poulet, l'économie des moyens permet au juge « de s'abstenir de statuer sur les éléments de démonstration autres que celui dont il a nécessairement besoin pour justifier l'accueil des prétentions de la partie intéressée »¹²⁰. Acception qui ne limite l'économie des moyens ni à un contentieux particulier, ni aux seuls moyens du demandeur. Mathias Guyomar et Bertrand Seiller présentent également « la règle de l'économie des moyens » relativement à la possibilité pour le juge de rejeter une requête au fond sans se prononcer sur sa recevabilité¹²¹, ainsi que l'économie des moyens d'ordre public non invoqués, des moyens inopérants, enfin l'hypothèse de l'accueil des conclusions¹²². Dans ce prolongement, Marie Lannoy la présente comme « une méthode à la portée élargie » allant

¹¹⁵ C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 686, p. 610 ; P. Fanachi, *op. cit.*, p. 109 ; D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 600, p. 301 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083, p. 965 ; M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 892, p. 459 ; O. Le Bot, *op. cit.*, n° 554, p. 276 ; J. Viguier, *Le contentieux administratif*, Dalloz, 1^{ère} éd., 1998, p. 125 ; *ibid.*, 2^e éd., 2005, p. 126 ; J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 440, p. 217 ; D. Turpin, *Contentieux administratif*, Hachette, 5^e éd., 2010, p. 139.

¹¹⁶ P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *GACA*, 6^e éd., n° 65.8, p. 1246 ; C. Barry, P.-X. Boyer, *op. cit.*, p. 339.

¹¹⁷ D. Labetoulle, « Les méthodes de travail au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, LGDJ, p. 249, spéc. p. 254 ; D. Péano, « Recours pour excès de pouvoir. Contrôle de la légalité externe », *JCl Adm.*, fasc. 1150, n° 4 ; G. Peiser, *op. cit.*, p. 283 ; B. Delaunay, « Les grands principes du procès administratif », in R. Cabrillac (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 23^e éd., 2017, p. 757, spéc. p. 781, n° 942 ; R. Rouquette, *op. cit.*, n° 1001.01, p. 1312.

¹¹⁸ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 218 sq.

¹¹⁹ Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *BJDU*, 2010, p. 36.

¹²⁰ F. Poulet, *L'inopérance des moyens dans le contentieux administratif français*, thèse, Paris 2, 2014, p. 536.

¹²¹ En ce sens, évoquant une « économie de moyens » relativement à la proposition de rejeter la requête au fond sans se prononcer sur les fins de non-recevoir invoquées, M. Vialettes, concl. sur CE, 4 mai 2016, *Mme Eliacheff*, *RDSS*, 2016, p. 493.

¹²² M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 791, p. 386.

« bien au-delà du champ » qui lui est parfois attribué : elle ne concernerait pas uniquement le contentieux de l'excès de pouvoir, ni les seules décisions d'annulation d'actes administratifs, mais également les annulations d'actes juridictionnels, et encore les hypothèses concernant l'économie de moyens soulevés par la partie perdante¹²³.

Cette analyse doit être ici confirmée. L'économie des moyens traverse les types de recours : on la trouve en référé¹²⁴, en excès de pouvoir¹²⁵, en plein contentieux¹²⁶, en déclaration d'illégalité¹²⁷, et tout aussi bien en première instance¹²⁸ qu'en appel¹²⁹ et en cassation¹³⁰. Elle n'est pas réservée à une matière : on la trouve, sans être exhaustif, en contentieux des étrangers¹³¹, de la fonction publique¹³², en contentieux contractuel¹³³, des permis de conduire¹³⁴, des installations classées¹³⁵, des contraventions de grande voirie¹³⁶, des décisions d'autorités administratives indépendantes¹³⁷. Elle n'est pas davantage réservée à un type d'acte : on la trouve en contentieux des sanctions¹³⁸, des « lois du pays » polynésiennes¹³⁹, pour annuler une décision implicite¹⁴⁰, une instruction ministérielle¹⁴¹, une circulaire¹⁴², un décret réglementaire¹⁴³, un décret de nomination¹⁴⁴, dans un arrêt statuant sur un recours contre un arrêté municipal¹⁴⁵ ou une ordonnance du Président de la République¹⁴⁶.

¹²³ M. Lannoy, *Les obiter dicta du Conseil d'Etat statuant au contentieux*, thèse, Dalloz, 2016, n° 114 sqq., p. 48 sqq.

¹²⁴ CE, ord., 17 février 2011, *SARL Cellusonic groupe*, n° 349435, inédit ; CE, ord., 27 mai 2011, *M. Tiburce A.*, n° 348946, inédit.

¹²⁵ CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, rec. 466, *GAJA*, 21^e éd., n° 93.

¹²⁶ CE, 27 mai 2016, *Elections régionales Languedoc-Roussillon*, n° 395414, rec. 182.

¹²⁷ CE Ass., 29 juin 2001, *Berton*, n° 222600, rec. 296 ; CE Ass., 10 juillet 1996, *URSSAF de la Haute-Garonne*, n° 131678, rec. 275.

¹²⁸ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, précit. ; CE Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, précit. ; CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, précit.

¹²⁹ CE Sect., ord., 16 novembre 2011, *Ville de Paris*, n° 353172, *AJDA*, 2011, p. 2207.

¹³⁰ CE Ass., 7 février 1947, *D'Aillières*, rec. 50, *GAJA*, 21^e éd., n° 55.

¹³¹ CE, 10 juin 2011, *Mulenda Zangela*, n° 336287, rec. 290.

¹³² CE, 27 janvier 2016, *Mme Boutet-Waïss*, n° 384873, rec. 4.

¹³³ CE, 5 mai 2006, *Syndicat CFDT du Ministère des affaires étrangères*, n° 271626, rec. 234.

¹³⁴ CE, 10 mai 1995, *Auriol*, n° 121113, rec. 203.

¹³⁵ CAA Nantes, 31 janvier 2006, *Association de défense contre les nuisances industrielles*, n° 04NT00822, inédit.

¹³⁶ CE, 31 décembre 2008, *SCI Du Cap*, n° 301378, rec. t. 736.

¹³⁷ P. ex. CE, 28 novembre 2014, *Société NRJ Réseau*, n° 363146, rec. 353 (CSA) ; CE, 6 novembre 2009, *Société Inter Confort*, n° 304300, rec. 448 (CNIL) ; de l'AMF : CE, 30 juillet 2014, *M. V.*, n° 358564, rec. 848 (AMF).

¹³⁸ CE Ass., 30 juillet 2014, *Vernes*, n° 358564, rec. 260.

¹³⁹ CE Sect., 8 mars 2013, *Syndicat des cadres de la fonction publique*, n° 355788, rec. 25 ; CE, 10 janvier 2007, *Fritch*, n° 298217, rec. 10.

¹⁴⁰ CE, 6 octobre 2008, *Formentin*, n° 289389, rec. 347.

¹⁴¹ CE, 6 mars 2006, *Syndicat national des enseignants et artistes*, n° 262982, rec. 107.

¹⁴² CE, 25 mars 2006, *Syndicat national de l'enseignement initial « CGT enseignement privé »*, n° 391813, inédit.

¹⁴³ CE, 2 juillet 2007, *Association AC et a.*, n° 290593, rec. 293.

¹⁴⁴ CE, 12 décembre 2007, *Sire*, n° 296072, rec. 471

¹⁴⁵ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, précit.

La technique de l'économie des moyens n'est pas réservée au Conseil d'Etat : les tribunaux administratifs¹⁴⁷ et les cours administratives d'appel¹⁴⁸ y recourent. Elle n'est pas réservée aux moyens de fond : le juge peut rejeter pour irrecevabilité en économisant certaines fins de non-recevoir¹⁴⁹, ou rejeter au fond sans se prononcer sur la recevabilité¹⁵⁰. Elle ne s'applique pas uniquement à l'égard des moyens de la partie dont les conclusions sont accueillies : le requérant dont la requête est rejetée pour irrecevabilité n'obtiendra pas de réponse expresse à ses moyens de fond et, en cas de rejet au fond, n'obtiendra possiblement pas de réponse expresse à ses moyens inopérants.

Il s'agit là d'une première observation : une analyse générale et transversale de l'obligation de réponse expresse du juge aux moyens permet de constater, sans encore l'expliquer, que l'économie des moyens ne semble *a priori* réservée à aucun type de moyen, de contentieux, de recours ou de solution particulière.

36. Enfin, doit être signalée la définition large de l'économie des moyens proposée par le président Genevois : « Le principe de l'économie des moyens permet dans le contentieux administratif au Conseil d'Etat de se dispenser de trancher une question de droit soumise à son examen dès lors qu'il lui est possible de statuer sur la requête en faisant l'économie d'un raisonnement sur ce point. Le juge administratif pourra ainsi rejeter une requête au fond sans se prononcer sur sa recevabilité, écarter un moyen comme manquant en fait sans prendre parti sur son caractère opérant en droit, ou encore annuler totalement une décision administrative pour un motif déterminé en s'abstenant de répondre aux autres moyens invoqués à son encontre. »¹⁵¹ Cependant cette approche se distingue de la nôtre. L'auteur étend l'économie des moyens à l'économie des motifs de rejet d'un moyen (rejeté comme manquant en fait sans se prononcer sur son caractère opérant en droit). Or, plus restreinte, notre étude se bornera précisément à l'économie des moyens entendue comme l'absence totale de réponse expresse à un véritable moyen contentieux. Il ne s'agit pas d'étudier « l'économie des moyens » au sens général de l'élimination par le juge de tout élément de motivation, formulation, terme, raisonnement, précision inutile à la rédaction de sa

¹⁴⁶ CE Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, précit.

¹⁴⁷ TA Versailles, 17 décembre 1999, *Mme Maryvonne Couulloch-Katz*, n° 993717, rec. 556.

¹⁴⁸ CAA Lyon, 12 décembre 2006, *Bernadette X.*, n° 02LY00922, *AJDA*, 2007, p. 691.

¹⁴⁹ CE Sect., 8 octobre 1971, *Syndicat national des architectes chargés de la construction d'HLM*, n° 78259, rec. 586.

¹⁵⁰ CE, 16 décembre 2016, *M. de Courson et a.*, n° 400910, *AJDA*, 2017, p. 380. Pour une application à une demande de déclaration d'illégalité : CE, 26 janvier 2007, *Société des mines de Sacilor Lormines*, n° 297578, *AJDA*, 2007, p. 605.

¹⁵¹ B. Genevois, « L'enrichissement des techniques de contrôle », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Hors-série 2009, Cinquantenaire du Conseil constitutionnel, p. 36, spéc. p. 42.

décision¹⁵². L'économie de moyens étudiée ici se bornera strictement au sens suivant : l'absence de réponse expresse aux moyens contentieux, sujet dont il manque une étude spécifique.

II. INTÉRÊT DU SUJET

37. Toujours mentionnée, souvent critiquée, jamais étudiée : le déficit d'analyses spécifiques à l'économie des moyens (B) contraste avec l'intérêt croissant qui lui est accordé (A). L'étude vise à combler ce déficit et servir ainsi aux acteurs du procès administratif (C).

A. L'INTÉRÊT CROISSANT DE LA DOCTRINE À L'ÉGARD DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

38. Les ouvrages de contentieux administratif accordent pour la plupart d'entre eux quelques développements à l'économie des moyens¹⁵³. Souvent mentionnée, elle ne laisse pas indifférent et les analyses qu'elle suscite se placent régulièrement sur le terrain de la critique (1). De plus, l'économie des moyens apparaît au cœur des problématiques contemporaines du contentieux administratif à en juger par la variété des travaux de thèse s'y intéressant (2). Cet intérêt pour l'économie des moyens croît notamment du fait de ses remises en causes récentes (3).

1. UNE TECHNIQUE SOUVENT CRITIQUÉE

39. La première critique d'ampleur semble être formulée par René Chapus dans son article de 1977, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile »¹⁵⁴. Lorsque le juge de l'excès de pouvoir se borne à se prononcer sur un unique moyen, s'abstenant de constater d'éventuelles autres illégalités entachant l'acte litigieux, cette pratique heurterait « l'intérêt général, qui ne peut qu'être mal servi si les vices entachant une

¹⁵² Sur l'usage de l'expression dans ce sens général d'élimination de tout élément surabondant, v. p. ex X. Domino, concl. sur CE, 11 juillet 2016, *M. Bordenave*, n° 393590, *EEI*, 2016, n° 11, comm. 77, introduisant ses conclusions : « Adeptes que vous êtes de l'économie de moyens, vous ne supportez guère les circonvolutions ou les digressions, notamment lorsqu'elles viennent de derrière ce pupitre, et préférez en venir à l'essentiel. » En ce sens général également, H. Croze, « Pour une motivation pas trop explicite des décisions de la Cour de cassation », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Malaurie, liber amicum*, Defrénois, 2005, p. 181, spéc. p. 181 sq. : « Le mécanisme français de la cassation nous paraît être une figure classique, presque au sens esthétique du terme, notamment par l'économie de moyens qu'il suppose et à laquelle il contraint. » V. aussi F. Malhière, *La brièveté des décisions de justice (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation). Contribution à l'étude des représentations de la justice*, thèse, Dalloz, 2013, p. 27, distinguant les « règles de non ultra petita et d'économie des moyens », d'un côté et, de l'autre, le fait que « les motifs des décisions rendues se caractérisent par une économie de mots et une formulation laconique ».

¹⁵³ Cf. n° 33.

¹⁵⁴ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 60 sqq.

décision ne sont pas tous dénoncés. »¹⁵⁵ La critique est reprise dès la première édition de son ouvrage de contentieux administratif¹⁵⁶, et confirmée mot pour mot jusqu'à sa dernière édition en 2008¹⁵⁷. A sa suite, Daniel Chabanol, dans la première édition en 1988 de *La pratique du contentieux administratif*, exposa les limites de l'économie des moyens¹⁵⁸, comme s'y employa également le professeur Flauss dans une note de jurisprudence de 1991¹⁵⁹. Daniel Chabanol y consacra à nouveau de longs développements critiques dans *Le juge administratif* en 1993¹⁶⁰, tandis que le professeur Ponthoreau, dans un article à la *Revue du droit public* paru en 1994, s'inscrivit dans les pas de cette critique soulignant que « cette liberté laissée au juge (...) engendre bien des difficultés »¹⁶¹.

40. Depuis les critiques n'ont cessé d'être répétées. Les auteurs n'hésitent pas à dénoncer « la fâcheuse technique »¹⁶², ou « la fâcheuse habitude de l'« économie des moyens » » rendant la lecture des décisions « parfois peu intelligible »¹⁶³ et convergent pour souligner les « inconvénients »¹⁶⁴ de cette pratique « qui n'éclaire qu'imparfaitement les parties au procès des illégalités d'une décision, et peut provoquer des litiges en cascade »¹⁶⁵. L'économie des moyens serait préjudiciable « aussi bien pour l'administration censurée que pour le justiciable qui a obtenu satisfaction »¹⁶⁶. Selon certains auteurs elle « présente l'inconvénient, évident, de ne pas informer l'administration sur les autres vices dont sa décision peut, le cas échéant, se trouver entachée »¹⁶⁷, donc ne permet « malheureusement pas de faire le bilan de l'ensemble du litige »¹⁶⁸ et apparaît « de nature à compliquer considérablement la tâche de l'administration »¹⁶⁹. En excès de pouvoir, elle « n'est guère

¹⁵⁵ *Ibid.*, spéc. p. 63.

¹⁵⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1982, n° 582 – c), p. 390.

¹⁵⁷ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, 13^e éd., n° 1083 – 3°), p. 966.

¹⁵⁸ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel*, Litec, 1988, n° 146, p. 109.

¹⁵⁹ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale, D.*, 1991, p. 49, spéc. p. 55 sqq.

¹⁶⁰ D. Chabanol, *Le juge administratif*, *op. cit.*, n° 60 sqq., p. 91 sqq.

¹⁶¹ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif », *RDP*, 1994, p. 747, spéc. p. 759.

¹⁶² J. Gourdou, *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Pau, 1996, p. 689.

¹⁶³ C. Bréchon-Moulènes, « La place du juge administratif dans le contentieux économique public », *AJDA*, 2000, p. 679, spéc. p. 684.

¹⁶⁴ G. Darcy, M. Paillet, *Contentieux administratif*, Armand Collin, 2000, p. 227 ; C. Broyelle, *op. cit.*, n° 346, p. 248 ; B. Delaunay, « Les grands principes du procès administratif », *in op. cit.*, spéc. p. 781, n° 942 ; P.-O. Caille, *op. cit.*, p. 51.

¹⁶⁵ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 600, p. 301.

¹⁶⁶ R. Cristini, « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme », *in Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud*, L'Harmattan, 2009, p. 253, spéc. p. 254.

¹⁶⁷ O. Le Bot, *op. cit.*, n° 554, p. 276.

¹⁶⁸ G. Peiser, *op. cit.*, p. 283.

¹⁶⁹ J. Gourdou, « Les conséquences de l'annulation pour vice de procédure », *in Les procédures administratives*, Dalloz, 2015, p. 281, spéc. p. 285.

satisfaisante »¹⁷⁰, « souvent assez confortable pour la juridiction mais frustrante pour la partie “perdante” et les observateurs de la jurisprudence administrative »¹⁷¹.

Des avocats soulignent également que, du fait de cette pratique, « la portée de certaines décisions de justice est insuffisamment déterminée »¹⁷², si bien qu’il peut en résulter « des litiges à répétition »¹⁷³. Au regard de ses effets l’économie des moyens serait un principe « pervers »¹⁷⁴, une pratique qui « n’est pas admissible souvent pour les justiciables »¹⁷⁵.

Au sein de la juridiction administrative, il peut être souligné qu’en certaines hypothèses l’économie des moyens « ne permet pas de vider le litige opposant le requérant à l’administration »¹⁷⁶, que trop souvent « il en résulte d’amères victoires »¹⁷⁷, qu’elle présente « des inconvénients réels pour les parties »¹⁷⁸. Le président Labetoulle a indiqué que par l’économie des moyens le juge « n’éclaire pas complètement les parties »¹⁷⁹, là où le président Daël souligne « La frustration que ce pas de tango est de nature à entraîner »¹⁸⁰.

41. De telles affirmations sont fréquentes, si bien qu’il est presque un lieu commun d’affirmer que l’économie des moyens est une « pratique souvent décriée »¹⁸¹, « souvent critiquée »¹⁸², « vivement critiquée »¹⁸³, « une tendance dénoncée comme fâcheuse »¹⁸⁴, « qui a toujours fait l’objet de critiques »¹⁸⁵.

¹⁷⁰ D. Bailleul, *Le procès administratif, op. cit.*, p. 145.

¹⁷¹ P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon, GACA*, 6^e éd., n° 65.8, p. 1246.

¹⁷² B. Cazin, « L’exécution du jugement », in *Pratique du contentieux administratif*, Dalloz Professionnel, Dossier 280, n° 280.45.

¹⁷³ J.-M. Le Gars, « Les méthodes d’instruction et d’examen des moyens de la requête, aspects français », *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 7, p. 109, spéc. p. 113.

¹⁷⁴ R. Rouquette, « Justice administrative : il faut encore des réformes ! », *DA*, 2001, n° 5, chron. 11.

¹⁷⁵ J. Molinié, *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 1, intervention suite à la contribution de B. Pacteau, « Du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux ? », p. 51, spéc. p. 66.

¹⁷⁶ F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1083.

¹⁷⁷ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif, op. cit.*, n° 360, p. 190 sq.

¹⁷⁸ D. Chauvaux, « L’office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et cassation*, 2010, p. 58, spéc. p. 65.

¹⁷⁹ D. Labetoulle, « Titre préliminaire », *JCl Justice administrative*, fasc. unique, n° 5.

¹⁸⁰ A. Courrèges, S. Daël, *op. cit.*, 2013, p. 267.

¹⁸¹ F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089, spéc. p. 1101.

¹⁸² C. Barray, P.-X. Boyer, *op. cit.*, p. 339 ; D. Bailleul, « L’article L. 600-4-1 du code de l’urbanisme : une tentative avortée d’abandon de l’économie des moyens », *LPA*, 2004, n° 125, p. 13.

¹⁸³ C. Lantero, « Le justiciable et le discours du juge », *RFDA*, 2019, p. 682.

¹⁸⁴ J. Morand-Deviller, « Le contrôle de l’administration : la spécificité des méthodes du juge administratif et du juge judiciaire », in *Le contrôle juridictionnel de l’administration, Bilan critique*, Economica, 1991, p. 183, spéc. p. 200.

¹⁸⁵ F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1083.

2. UNE TECHNIQUE AU CŒUR DES PROBLÉMATIQUES CONTEMPORAINES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

42. L'économie des moyens se trouve au croisement de diverses problématiques. Elle intéresse, premièrement, l'exécution des décisions juridictionnelles : nous verrons que l'un des principaux reproches qui lui est adressé est de nuire à la portée des décisions d'annulation. Elle est donc interrogée dans une thèse sur *les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*¹⁸⁶. Elle intéresse, deuxièmement, les pouvoirs du juge. La possibilité pour ce dernier de manier la technique de l'économie des moyens est étroitement liée à la conception de son office, comme le révélera particulièrement la problématique de son articulation avec le pouvoir d'injonction. L'économie des moyens se trouve donc traitée dans des thèses sur la *structure*¹⁸⁷ et *l'efficacité*¹⁸⁸ des recours contentieux, les *pouvoirs du juge en contentieux de la légalité*¹⁸⁹, le *plein contentieux objectif*¹⁹⁰, le pouvoir de *modulation dans le temps des effets des décisions*¹⁹¹, les rapports entre *l'office du juge administratif et le temps*¹⁹². Troisièmement, l'économie des moyens intéresse la question du régime des moyens, si bien qu'elle se trouve abordée dans des thèses sur *les moyens d'ordre public*¹⁹³ ou *l'inopérance des moyens*¹⁹⁴. Quatrièmement, l'économie des moyens intéresse les méthodes du juge : des travaux de thèse l'ont étudiée en tant que *méthode du juge administratif*¹⁹⁵, ou s'y sont plus spécialement référé pour repérer l'usage d'*obiter dicta* dans les arrêts du Conseil d'Etat¹⁹⁶, de même qu'une thèse sur la *brièveté des décisions de justice*¹⁹⁷

¹⁸⁶ J. Gourdou, *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Pau, 1996, p. 689.

¹⁸⁷ F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, thèse, LGDJ, 2001, p. 94.

¹⁸⁸ D. Bailleul, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, thèse, LGDJ, 2002, n° 354, p. 372.

¹⁸⁹ F. Blanco, *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, thèse, PUAM, 2010, p. 176 sq. V. également F. Dupont-Marillia, *Contentieux de la légalité et fonction administrative*, thèse, Clermont-Ferrand, 1995, t. 2, p. 305 ; W. Lellig, *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse, Montpellier, 2015, p. 536 sqq.

¹⁹⁰ H. Lepetit-Collin, *Recherches sur le plein contentieux objectif*, thèse, LGDJ, 2011, p. 445.

¹⁹¹ O. Mamoudy, *La modulation dans le temps des effets des décisions en droit français*, thèse, Paris 1, 2013, p. 171 sqq.

¹⁹² D. Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, thèse, Dalloz, 2012, n° 460, p. 161.

¹⁹³ E. Akoun, *Les moyens d'ordre public en contentieux administratif*, thèse, Mare et Martin, 2017, n° 836, p. 477 sqq.

¹⁹⁴ F. Poulet, *L'inopérance des moyens dans le contentieux administratif français*, thèse, Paris 2, 2014, p. 536.

¹⁹⁵ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, thèse, 1972, rééd., LGDJ, Lextenso, 2014, p. 109.

¹⁹⁶ M. Lannoy, *Les obiter dicta du Conseil d'Etat statuant au contentieux*, thèse, Dalloz, 2016, n° 110 sqq., p. 47 sqq.

¹⁹⁷ F. Malhière, *La brièveté des décisions de justice (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation). Contribution à l'étude des représentations de la justice*, thèse, Dalloz, 2013, n° 146 sq., p. 92 sqq.

et plus généralement sur *la motivation* des décisions juridictionnelles, du Conseil d'Etat¹⁹⁸ ou de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹⁹, impose d'y consacrer certaines analyses. L'attrait renforcé pour la problématique de la motivation ces dernières années a multiplié les occasions de porter le regard sur l'économie des moyens à l'occasion des journées d'étude sur ce thème²⁰⁰.

3. UNE TECHNIQUE REMISE EN CAUSE

43. L'intérêt croissant pour l'économie des moyens s'explique également par les remises en cause qu'elle subit et qui participent à la mettre en lumière. L'octroi au juge administratif d'un pouvoir d'injonction par la loi du 8 février 1995²⁰¹ a posé rapidement la question de sa compatibilité avec la pratique de l'économie des moyens²⁰². Puis le législateur, par une loi du 13 décembre 2000, a directement imposé au juge de renoncer, dans une certaine mesure, à la pratique de l'économie des moyens en cas d'annulation ou de suspension des actes intervenus en matière d'urbanisme²⁰³. C'est ensuite l'Assemblée du contentieux qui impose au juge, dans l'arrêt *Association AC !* du 11 mai 2004, de ne se prononcer sur l'opportunité de moduler dans le temps les effets d'une décision qu'après avoir « examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause »²⁰⁴. Des observateurs y ont vu « un nouveau coup de boutoir »²⁰⁵ porté à l'économie des moyens. Plus récemment, la Section du contentieux, dans l'arrêt *Société EDEN* du 21 décembre 2018, a rendu ce qui peut être considéré comme le grand arrêt d'encadrement de l'économie des moyens²⁰⁶. Le Conseil d'Etat y restreint la liberté du juge

¹⁹⁸ T. Delanlssays, *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, thèse, Lille, 2017, p. 179 sqq.

¹⁹⁹ A. Schahmaneche, *La motivation des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme*, thèse, Pedone, 2014, n° 501, p. 424 sqq.

²⁰⁰ V. parmi les contributions publiées in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008 : G. Cahin, « La motivation des décisions de la Cour internationale de justice », p. 9, spéc. p. 73 ; H. Ruiz Fabri, « La motivation des décisions dans le règlement des différends de l'OMC », p. 103, spéc. p. 129 ; B. Genevois, « Remarques d'un praticien du contentieux administratif », p. 225. Parmi les contributions publiées in F. Hourquebie, M.-C. Ponthoreau (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012 : D. Ribes, « La motivation des décisions du Conseil d'Etat », p. 183, spéc. p. 193 ; V. Donier, « Style et structure des décisions du Conseil d'Etat : vers une évolution culturelle ? », p. 197, spéc. p. 199. Parmi les contributions publiées in S. Caudal, *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013 : J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », p. 213, spéc. p. 218 sqq.

²⁰¹ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, article 62.

²⁰² V. notamment D. Chauvaux, T.-X. Girardot, chron. sous CE, 4 juillet 1997, *Leveau* et CE, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, *AJDA*, 1997, p. 584, spéc. p. 590. Cf. n° 435 sqq.

²⁰³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, article 37.

²⁰⁴ CE Ass., 11 mai 2004, *Association A.C. ! et a.*, n° 255866, rec. 197, concl. Devys ; *RFDA*, 2004, p. 438, étude Stahl et Courrèges ; *ibid.*, p. 454, concl. Devys ; *AJDA*, 2004, p. 1049, comm. Bonichot ; *ibid.*, p. 1183, chron. Landais et Lenica ; *DA*, 2004, étude 15, note Dubos et Melleray ; *JCP A*, 2004, 1826, note Bigot ; *D.*, 2005, p. 30, note Frier ; *RDP*, 2005, p. 536, note Guettier.

²⁰⁵ O. Dubos, F. Melleray, note sous CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, *DA*, 2004, étude 15, spéc. n° 43.

²⁰⁶ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, n° 409678, rec. 468, concl. Roussel ; *AJDA*, 2019, p. 271, chron.

dans la pratique de l'économie des moyens lorsqu'il est saisi d'une demande accessoire d'injonction. De plus, il ouvre au requérant la possibilité de diviser et hiérarchiser sa demande d'annulation pour excès de pouvoir sur le fondement des causes juridiques invoquées, légalité interne et externe. Cet ordre de priorité s'imposera au juge qui devra se prononcer prioritairement sur les moyens soutenant le chef de demande principal. Plus généralement, d'aucuns peuvent affirmer que l'économie des moyens « semble battue en brèche par l'évolution du contentieux administratif tenant à l'élargissement du contentieux de pleine juridiction et à la meilleure prise en compte des conséquences concrètes des décisions de justice »²⁰⁷. De même, selon René Chapus, l'accroissement « des motivations très amplement développées et à intention pédagogique (...) ne peut que favoriser ou même imposer un compte rendu aussi complet que possible des moyens invoqués »²⁰⁸. C'est enfin le vice-président du Conseil d'Etat qui affirme que la haute juridiction « pratique de moins en moins l'économie des moyens »²⁰⁹.

Ces quelques aperçus, qui mériteront d'être détaillés, laissent apparaître une première impression : l'économie des moyens est une pratique tout à la fois traditionnelle et remise en cause. Elle ne peut s'appréhender aujourd'hui de la même façon qu'il y a vingt ans : son régime est en évolution, son existence est menacée. D'où la nécessité renforcée d'entreprendre une étude spécifique du sujet.

B. LE DÉFICIT D'ÉTUDES SUR L'ÉCONOMIE DES MOYENS

44. Les développements dont l'économie des moyens fait l'objet dans les ouvrages de contentieux administratif, les critiques répétées qui lui sont adressées, ainsi que les analyses qu'elle suscite dans divers travaux de thèse, révèlent un intérêt de la doctrine pour ce sujet. Mais cet intérêt ne s'est pas traduit par une étude approfondie. « Peu d'études ont été consacrées à cette méthode »²¹⁰, les articles d'universitaires accordant une part essentielle à l'économie des moyens se comptent sur les doigts d'une main²¹¹.

Y. Faure, C. Malverti ; *JCP A*, 2019, n° 2, act. 31, veille Touzeil-Divina ; *ibid.*, n° 13, 2077, chron. Le Bot ; *JCP G*, 2019, n° 21-22, 581, note Sibileau ; *DA*, 2019, n° 4, comm. 22, note Eveillard ; *ibid.*, n° 5, comm. 25, note Roussel ; *Gaz. Pal.*, 2019, n° 4, p. 27, obs. Seiller ; *RFDA*, 2019, p. 281, concl. Roussel ; *ibid.*, p. 293, note Sagnier.

²⁰⁷ C. Cantié, « Les visas apposés sur les décisions des juridictions administratives », *JCP A*, 2013, comm. 2098, spéc. n° 53.

²⁰⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083 – 3°, p. 967.

²⁰⁹ J.-M. Sauvé, « Le Conseil d'Etat, une cour suprême administrative », discours du 9 décembre 2014 à la Faculté de droit de l'Université de Strasbourg, disponible sur le site internet conseil-etat.fr.

²¹⁰ M. Lannoy, *op. cit.*, n° 113

²¹¹ Les développements qu'y consacre René Chapus dans son article, portant sur bien d'autres points, en 1977, ont déjà été mentionnés (R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 60 sqq.), comme la note de jurisprudence de Jean-François Flauss de 1991 (note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale*, *loc. cit.*, spéc. p. 55 sqq.). S'y ajoutent un article du professeur Bailleul en 2004 (D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : une tentative

45. Il n'est pas d'explication définitive à ce déficit, mais une interprétation peut être suggérée : l'économie des moyens est si bien ancrée dans l'esprit des observateurs de la jurisprudence administrative qu'elle a cessé d'étonner. Parce qu'elle est partout, elle n'est plus vue. Elle compose, pour ainsi dire, le quotidien de la juridiction administrative. Le quotidien, « ce qui, dans la vie, nous prend en charge sans même que nous le sachions »²¹², finit par échapper à l'observateur.

46. Pourtant, le scepticisme qu'elle suscite mérite de tenter de mesurer dans leur ampleur ses fonctions et ses inconvénients. De même, les conditions de l'obligation de réponse expresse du juge aux moyens, comme la signification de son silence, recèlent de délicates questions techniques. L'essentiel reste à bâtir, tant sur le terrain de l'opportunité de l'économie des moyens que sur celui de son régime juridique. L'économie des moyens est « un phénomène aussi massif que peu étudié », remarquait le professeur Rolin à l'occasion d'une intervention sur « La qualité des décisions du Conseil d'Etat » en 2007²¹³. Il ajouta : « Essayer de déterminer les origines, la valeur juridique, et les tempéraments que reçoit ce principe de l'économie de moyens est une œuvre qui s'étend bien au delà des questions étudiées dans la présente communication. »²¹⁴ C'est à ce travail que la présente étude entend contribuer, afin de compléter les analyses parcellaires, et généralement indirectes de la doctrine sur l'économie des moyens, pour proposer une étude spécifique du sujet.

C. INTÉRÊTS POUR LES ACTEURS DU PROCÈS ADMINISTRATIF

47. **Intérêt pour les justiciables** – L'étude de l'économie des moyens doit œuvrer à l'intelligibilité des décisions juridictionnelles du juge administratif. Les justiciables en sont les premiers intéressés pour qui l'absence de réponse expresse à l'un de leurs moyens peut n'être pas comprise, ou difficilement acceptée, tout autant quand un tel silence est considéré comme valant rejet implicite. Il est ressorti d'une « enquête d'opinion de ses justiciables » par le tribunal administratif de Strasbourg en 1994, que « L'économie des moyens, principe

avortée d'abandon de l'économie des moyens », *LPA*, 2004, n° 125, p. 13) et, en 2009, une contribution de René Cristini (R. Cristini, « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme », in *Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud*, L'Harmattan, 2009, p. 253). Tel était l'état de la doctrine avant les commentaires sur l'arrêt précité *Société EDEN* du 21 décembre 2018. Plus récemment, doit être relevée la contribution de Olga Mamoudy, « L'économie des moyens : une pratique en voie d'extinction ? », in P. Caille (dir.), *Les moyens dans le contentieux administratif*, colloque du 4 avril 2019, Université de Lorraine. Parmi les membres de la juridiction administrative, il faut spécialement mentionner les articles suivants : D. Chabanol, « Une réponse dangereuse à un problème à la mode », *AJDA*, 2001, p. 216, et F. Dieu, « La règle de l'économie des moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082.

²¹² F. Braudel, *La dynamique du capitalisme*, 1985, rééd., Flammarion, 2008, p. 12.

²¹³ F. Rolin, « La qualité des décisions du Conseil d'Etat », in P. Mbongo (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 153, spéc. p. 156.

²¹⁴ *Ibid.*

traditionnel, n'est pas plébiscitée par les requérants qui souhaiteraient connaître la valeur de l'ensemble de leurs arguments. »²¹⁵ L'enquête de Bernard Ducamin sur « Les réactions d'un public cultivé » à la lecture de décisions du Conseil d'Etat, révélait que « la notion de moyen n'est pas comprise »²¹⁶ et que la phrase « sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête » pouvait n'être pas saisie²¹⁷. La pratique de l'économie des moyens peut conduire le juge, quand il soulève d'office un moyen d'ordre public non invoqué, et fonde sa décision sur l'accueil de ce seul moyen, à statuer « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête », « formule bien déroutante pour le profane », admet un autre magistrat administratif²¹⁸.

La difficile compréhension de cette abstention du juge n'est pas ignorée au sein du Conseil d'Etat : le *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative* a proposé en 2012 de remplacer la formule-type « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » par une rédaction « plus explicite » permettant de mieux « expliquer » le silence du juge « afin que le requérant n'ait pas l'impression que sa requête n'a pas été intégralement traitée »²¹⁹. On peut désormais lire, dans des motifs ne pratiquant plus la phrase unique, que « Le moyen retenu suffisant à entraîner cette annulation, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens du pourvoi »²²⁰ ou « de la requête »²²¹. Dans cette dynamique, l'étude proposée entend contribuer à rendre plus intelligible la logique de l'économie des moyens et les règles qui l'encadrent.

48. Intérêt pour les juges – L'étude proposée peut également intéresser les juges administratifs, sur le terrain d'un éclaircissement de leurs obligations vis-à-vis des moyens. Il sera vu que les présentations généralement données de l'obligation de réponse, tant par des universitaires que par des juges, conduit à des règles dispersées là où il est possible de systématiser les obligations du juge en une grille de lecture unique et globale²²².

49. Intérêt pour le Conseil d'Etat et le législateur – Le Conseil d'Etat plus spécialement, dans sa fonction de cour administrative suprême, comme le législateur, peuvent aussi trouver dans une étude de l'économie des moyens une série de propositions qui doivent

²¹⁵ Cf. P. Kintz, « Tribunal administratif de Strasbourg », *JCl Alsace-Moselle*, fasc. 1028, n° 31.

²¹⁶ *Ibdi.*, spéc. p. 134.

²¹⁷ B. Ducamin, « Les réactions d'un public cultivé », *EDCE*, 1984, p. 129, spéc. p. 133.

²¹⁸ A. Béal, « Synthèse. Jugement devant le juge administratif », *JCl Justice administrative*, n° 28.

²¹⁹ P. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 34 sq. Proposition reprise in B. Stirn, note du président de la section du contentieux du Conseil d'État à l'attention de Mesdames et Messieurs les membres de la section du contentieux, relative à la rédaction des décisions, 22 juin 2012, cité notamment in V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 310.

²²⁰ P. ex. : CE, 18 mars 2019, *M. B.*, n° 414814, *AJDA*, 2019, p. 615 ; CE, 15 mars 2019, *M. B.*, n° 414751, *AJDA*, 2019, p. 613.

²²¹ P. ex. : CE Sect., 3 décembre 2018, *Ligue des droits de l'homme*, n° 409667, *AJDA*, 2019, p. 706.

²²² Cf. n° 548 et s.

permettre d'en penser les possibles évolutions. La question de l'économie des moyens est souvent celle de son encadrement voire de son interdiction. Plusieurs universitaires l'ont souhaité²²³.

La question se pose également sous la plume des juges administratifs : Pierre Fanachi envisageait, au début du siècle, la possibilité d'un tel abandon pour les tribunaux administratifs²²⁴, là où d'autres juges, plus récemment, considèrent que le resserrement des visas « invite à s'interroger sur l'avenir de cet usage »²²⁵, que l'interdiction en contentieux de l'urbanisme pourrait s'étendre à d'autres domaines²²⁶, ou sans y répondre positivement, envisagent du moins la question : « Le juge devrait-il abandonner l'économie des moyens » ?²²⁷.

Particulièrement du fait de l'interdiction législative, depuis 2000, de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme, et de son encadrement jurisprudentiel, depuis 2018, en contentieux de l'excès de pouvoir, le régime de l'économie des moyens évolue. Ces bouleversements peuvent à certains égards souffrir de quelques lacunes pour lesquelles l'étude entend proposer des solutions. En somme, les remises en cause variées et actuelles de l'économie des moyens rendent d'autant plus nécessaire de réfléchir à leurs modalités.

III. CADRE DE L'ÉTUDE

50. L'exposé du cadre de l'étude nécessite de présenter le champ de l'étude (A) et la méthodologie employée (B).

A. CHAMP DE L'ÉTUDE

51. Quel juge ? – Le champ de l'étude se concentrera sur le juge administratif français. Le sujet exige en effet de se maintenir dans un droit du contentieux unique. L'étude du régime juridique encadrant l'économie des moyens pose de nombreuses et délicates questions techniques relatives à l'articulation des règles entre elles : l'intérêt à agir en appel,

²²³ R. Chapus, *loc. cit.*, spéc. p. 63 ; J.-F. Flauss, *loc. cit.*, spéc. p. 55 ; M.-C. Ponthoreau, *loc. cit.*, spéc. p. 759 ; J. Gourdou, *op. cit.*, p. 689 sq. ; J. Petit, *loc. cit.*, spéc. p. 219 ; relativement aux moyens d'ordre public, E. Akoun, *op. cit.*, n° 836, p. 477 sq. ; relativement aux moyens inopérants, F. Poulet, *op. cit.*, p. 578 sqq. ; regrettant l'insuffisance de l'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme, D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie des moyens », *loc. cit.*

²²⁴ P. Fanachi, « Les tribunaux administratifs de 1953 à l'an 2000 », *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 3, p. 115, spéc. p. 120.

²²⁵ C. Cantié, *loc. cit.*, spéc. n° 54.

²²⁶ P. Billet, « Un «joyeux non-anniversaire» (air connu) », entretien avec Samuel Deliancourt, *JCP A*, 2012, n° 43, hors-série, 29 octobre 2012.

²²⁷ D. Ribes, « La motivation des décisions du Conseil d'Etat », in F. Hourquebie, M.-C. Ponthoreau (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 183, spéc. p. 193.

l'autorité de chose jugée, l'obligation de motiver la décision, de motiver la requête, de statuer *omnia petita*. Elle appelle l'étude de notions variées : défaut de réponse à moyens, excès de pouvoir, distinction de la recevabilité et du fond, distinction des types de recours, pleine juridiction, inopérance des moyens, surabondance des motifs. D'un droit du contentieux à l'autre, les règles varient et le sens des notions ne se transpose pas toujours à l'identique.

Cependant, d'autres juges, en dehors de la juridiction administrative française, pratiquent l'économie des moyens. Leurs cas seront observés ponctuellement, à raison d'approches comparées fonctionnelles, quand ils s'avéreront utiles pour éclairer certaines problématiques.

52. L'économie des moyens pratiquée par les cours européennes – Ainsi, premièrement, de la Cour de justice de l'Union européenne dont l'usage de cette technique est aisément identifiable quand elle annule un acte communautaire « sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués »²²⁸.

L'usage de l'économie des moyens par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ne se repère pas aussi aisément. Les observateurs spécialisés dans l'analyse de ses motifs ont cependant remarqué l'usage de cette technique. Le professeur Flauss a pu souligner, à de multiples reprises, que la Cour dans tel arrêt use de l'économie des moyens²²⁹. De même, le professeur Marguénaud, alimentant une chronique jurisprudentielle des arrêts de cette juridiction, relève à plusieurs occasions l'emploi de l'économie des moyens à laquelle, selon lui, la Cour « a pris la déconcertante habitude de s'astreindre »²³⁰. Enfin, Aurélia

²²⁸ CJUE, 1^{er} décembre 2015, *Parlement c. Conseil*, C-124/13, n° 83.

²²⁹ J.-F. Flauss, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2006, p. 466, spéc. p. 469 ; *ibid.*, *AJDA*, 2010, p. 997, spéc. p. 1008 ; *ibid.*, *AJDA*, 2001, p. 1060, spéc. p. 1075 ; *ibid.*, *AJDA*, 1994, p. 511, spéc. p. 513 ; *ibid.*, *AJDA*, 1993, p. 483, spéc. p. 491. V. également, J.-F. Flauss, G. Cohen-Jonathan, « Cour européenne des droits de l'homme et droit international général », *AFDI*, 2006, n° 52, p. 660, spéc. p. 675 ; *ibid.*, *AFDI*, 2008, n° 54, p. 529, spéc. p. 545 ; J.-F. Flauss, « La procéduralisation des droits substantiels de la Convention européenne des droits de l'homme au service de la lutte contre les pollutions et nuisances », in *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, p. 1263, spéc. p. 1272. Il faut noter, ici, l'attention particulière que semble avoir longtemps voué Jean-François Flauss à l'économie des moyens, comme l'illustrent ces commentaires de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que sa note précitée au recueil *Dalloz* de 1991 et qui constitue une des principales analyses faites de cette technique (note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale*, *D.*, 1991, p. 49, spéc. p. 55) ou encore sa note sur l'arrêt du tribunal administratif de Versailles de 1992 sur le premier temps contentieux de l'affaire dite du « lancer de nain » (note sous TA Versailles, 25 février 1992, *Société Fun Production, M. Wackenheim c. Commune de Morsang-sur-Orge*, *RFDA*, 1992, p. 1026) : « Mais surtout, tout en comprenant la volonté des juges versaillais de faire jouer l'économie des moyens, on regrettera (hiérarchie des normes oblige) que le règlement de l'affaire n'ait pas été abordé sur le terrain privilégié par le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 27 novembre 1991 relative à l'organisation des spectacles dit "lancers de nains", à savoir l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. ».

²³⁰ J.-P. Marguénaud, « Chronique des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue juridique de l'environnement*, 2015, vol. 40, p. 84, spéc. p. 93 ; v. également *ibid.*, 2011, vol. 36, p. 563, spéc. p. 566 ; *ibid.*, 2012, vol. 37, p. 697, spéc. p. 706 ; J.-P. Marguénaud, note sous CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, *D.*, 2008, p. 884, spéc. p. 887.

Schahmaneche a fourni un éclairage sur « la possibilité de ne pas répondre à tous les moyens et arguments des parties »²³¹, qui se manifeste notamment quand la Cour, « vu son constat de violation » de l'un des articles de la Convention, « ne juge pas nécessaire d'examiner l'allégation » tirée de la violation d'un autre article « combiné » avec celui sur lequel elle s'est prononcée²³².

53. L'économie des moyens pratiquée par les juridictions internationales – La Cour internationale de justice affirme très clairement qu'elle « n'est pas tenue d'examiner toutes les considérations présentées par les Parties si d'autres lui paraissent suffisantes à cette fin »²³³. La pratique a bien été identifiée²³⁴, notamment par Gérard Cahin qui n'hésite pas à la qualifier d'« économie de moyens »²³⁵. Les commentaires d'arrêt d'Emmanuel Decaux soulignent à l'occasion le recours à l'économie des moyens par cette juridiction²³⁶. Cette abstention de la Cour internationale de justice fait l'objet de critiques sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir²³⁷.

La même pratique trouve à s'appliquer dans les décisions de « règlement des différends de l'OMC » comme le révèle le professeur Ruiz Fabri : « Il est admis, depuis l'époque du GATT, que les groupes spéciaux ne sont pas tenus d'examiner toutes les allégations soulevées par le ou les plaignants », ce qu'il est convenu de nommer par l'expression « judicial economy », que l'auteur propose de traduire par « économie judiciaire » ou « économie jurisprudentielle »²³⁸. Cette possibilité d'économie de réponse a été explicitement reconnue²³⁹. Il est remarquable d'ailleurs que, sur plusieurs points, l'économie des moyens pratiquée par cette juridiction internationale converge avec celle du juge

²³¹ A. Schahmaneche, *La motivation des décisions de la cour européenne des droits de l'homme*, thèse, Pedone, 2014, n° 501, p 424.

²³² CEDH, 20 novembre 2000, *Ex-roi de Grèce et a. c. Grèce*, n° 25701/04, rec. 2000-XII, § 103.

²³³ CIJ, 28 novembre 1958, *Application de la convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs (Pays-Bas c. Suède)*, CIJ Rec. 1958, p. 62.

²³⁴ P. Kovacs, « Développements et limites de la jurisprudence en droit international », in *La juridictionnalisation du droit international*, Pedone, 2003, p. 269, spéc. p. 327.

²³⁵ G. Cahin, « La motivation des décisions de la Cour internationale de justice », in H.-R. Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 9, spéc. p. 68.

²³⁶ P. ex., E. Decaux, note sous CIJ, 20 décembre 1988, *Affaire des actions armées frontalières et transfrontalières (Nicaragua c. Honduras)*, AFDI, 1988, n° 34, p. 147, spéc. p. 148 et 155 ; E. Decaux, note sous CIJ, 16 mars 2001, *Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, AFDI, 2001, n° 47, p. 177, spéc. p. 189 ; E. Decaux, note sous CIJ, 11 septembre 1992, *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador c. Honduras)*, AFDI, 1992, n° 38, p. 393, spéc. p. 420.

²³⁷ Cf. n° 251 et 264.

²³⁸ H. Ruiz Fabri, « La motivation des décisions dans le règlement des différends de l'OMC », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 103, spéc. p. 129.

²³⁹ *Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile*, 31 mai 2000, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, §§112-114 : « pour s'acquitter de ses fonctions au titre des articles 7 et 11 du Mémoire d'accord, un groupe spécial n'est pas tenu d'examiner toutes les allégations juridiques dont il est saisi. Il peut appliquer le principe d'économie jurisprudentielle. ».

administratif français : ainsi, les fonctions que le professeur Ruiz Fabri reconnaît à cette pratique sont similaires à celles qu'elle assure pour le juge administratif²⁴⁰ ; de même, cette juridiction internationale a explicitement affirmé le caractère non obligatoire de cette pratique²⁴¹.

54. L'économie des moyens pratiquée par les juridictions administratives étrangères – Le groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative a révélé que cette pratique était d'usage dans d'autres juridictions administratives nationales, identifiable par des indications parfois proches de la formule-type employée par le juge administratif français. C'est le cas du Conseil d'Etat belge qui, après l'accueil d'un premier moyen, prononce l'annulation d'un acte « Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre moyen qui, à le supposer fondé, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus »²⁴².

55. L'économie des moyens pratiquée par les juridictions françaises en dehors de la juridiction administrative. Cour de cassation, Conseil constitutionnel, Tribunal des conflits – Parmi les juridictions françaises, la pratique de l'économie des moyens est aisément identifiable dans les décisions de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel, la première annulant un arrêt « sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres griefs du pourvoi »²⁴³, le second censurant des dispositions législatives « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs »²⁴⁴. L'étude s'intéressera plus loin à l'emploi de cette technique par ces deux juridictions²⁴⁵, pour observer notamment que l'usage de la formule-type indiquant l'économie de moyens, par la Cour de cassation, semble précéder son usage par le Conseil d'Etat²⁴⁶. La technique est donc bien connue de la cour judiciaire suprême et se retrouve dans certaines de

²⁴⁰ H. Ruiz Fabri, « La motivation des décisions dans le règlement des différends de l'OMC », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 103, spéc. p. 130 sq. : évoque la volonté « (...) ne pas exposer un point de vue non nécessaire à la solution du litige, et à ménager l'avenir », ainsi que les « contraintes de temps ».

²⁴¹ « La pratique de l'économie jurisprudentielle, qui a été au départ employée par plusieurs groupes spéciaux du GATT, permet à un groupe spécial de s'abstenir de formuler des constatations multiples selon lesquelles la même mesure est incompatible avec différentes dispositions lorsqu'une seule constatation d'incompatibilité ou un certain nombre de telles constatations suffiraient à régler le différend. Même si le principe d'économie jurisprudentielle permet à un groupe spécial de s'abstenir d'examiner des allégations autres que celles qui sont nécessaires pour régler le différend, il n'oblige pas un groupe spécial à faire ainsi preuve de modération. » (*Canada – Exportations de blé et importations de grains*, 30 août 2004, WT/DS276/AB/R, §§ 133-134).

²⁴² CE, 23 septembre 2010, *Arcelor Mittal*, n° 207.637. Une recherche sur la base jurisprudentielle en ligne de la juridiction permet de vérifier que le recours à cette formule est récurrent. Pour un exemple récent : CE, 29 juin 2018, *Commune d'Etterbeek*, n° 242.019. Le *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, précité, fournit d'autres exemples similaires, chez les juridictions hollandaise (p. 102), italienne (p. 109), luxembourgeoise (p. 119), portugaise (p. 122), espagnole (p. 126).

²⁴³ Cass. civ. 2^e, 13 juin 2019, n° 18-17911, inédit.

²⁴⁴ CC, 21 juin 2019, n° 2019-781 QPC, *Section française de l'observatoire international des prisons*.

²⁴⁵ Cf. n° 404 sqq.

²⁴⁶ Cf. n° 337.

ses plus illustres jurisprudences²⁴⁷. La lecture des décisions du Tribunal des conflits fait également apparaître des pratiques qui peuvent être qualifiées d'économie de moyens, notamment quand il annule un arrêté de conflit « sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de l'arrêté de conflit »²⁴⁸ ou « sur la régularité de la procédure de conflit »²⁴⁹.

56. L'étude portera cependant sur le juge administratif français, sans limitation de principe à la haute juridiction administrative. L'économie des moyens n'est pas une technique réservée au Conseil d'Etat, ni à la première instance, l'appel ou la cassation. L'étude de son régime révélera que les conditions d'exercice de l'économie des moyens sont les mêmes pour tout juge administratif, même s'il s'agit d'une juridiction spéciale. D'ailleurs, la pratique de l'économie des moyens la plus généralement remarquée – l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif fondée sur la réponse expresse à un unique moyen de légalité – trouve son terrain le plus usité dans les tribunaux administratifs, juges de première instance de droit commun.

57. Si une limitation de principe aux décisions du Conseil d'Etat ne s'imposait pas, la grande majorité des jurisprudences citées seront néanmoins puisées dans la jurisprudence de la haute juridiction, pour deux raisons. La première tient à leur accessibilité : les bases de données jurisprudentielles publiques, *Legifrance* et *ArianeWeb*, contiennent quasi exhaustivement les décisions du Conseil d'Etat des trois dernières décennies²⁵⁰, et seulement une sélection bien plus restreinte de décisions des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. La seconde raison tient à la fonction de cour administrative suprême du Conseil d'Etat : sur l'étude du régime de l'économie des moyens, les règles sont fixées par la haute juridiction ; sur l'étude de la pratique de l'économie des moyens, les méthodes

²⁴⁷ Par un arrêt du 3 juin 1899, la Cour de cassation, en chambres réunies, se prononce sur le recours en révision du jugement du Conseil de guerre du 22 décembre 1894 condamnant Alfred Dreyfus pour crime de trahison. Accueillant deux moyens, dont l'un était tiré de ce que le « bordereau » ayant servi de preuve pour accuser Dreyfus était un faux, la Cour de cassation « casse et annule » le jugement de condamnation « par ces motifs, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens », Cass. ch. Réunies, 3 juin 1899, *Bull.*, n° 144. Une même économie de moyens est employée dans l'arrêt annulant, cette fois sans renvoi, l'arrêt du Conseil de guerre de Rennes du 9 septembre 1899 : « Attendu que de l'ensemble des moyens de révision qui précèdent, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens proposés, il résulte que des faits nouveaux ou des pièces inconnues du Conseil de guerre de Rennes sont de nature à établir l'innocence du condamné ; qu'ils (...) doivent entraîner l'annulation du jugement de condamnation rendu contre Dreyfus », Cass. ch. Réunies, 12 juillet 1906, *Bull.*, n° 283.

²⁴⁸ TC, 12 novembre 1984, n° 02359, *Société Sogedis*, rec. 451.

²⁴⁹ TC, 15 décembre 2003, *URSAFF de la Gironde et a.*, n° C3383, inédit.

²⁵⁰ La base de données *Legifrance* contient toutes les décisions et avis contentieux contenus dans le recueil Lebon depuis 1965, et un contenu proche de l'exhaustivité depuis 1986, hormis pour les ordonnances de tri rendues sur le fondement de l'article L. 122-12 du code de justice administrative, les décisions de non-admission des pourvois en cassation prises sur le fondement de l'article L. 882-1 du même code et les ordonnances de non-admission des pourvois prises sur le fondement de l'article R. 822-5 du même code. Le contenu semble similaire sur la base de données *ArianeWeb* revendiquant une quasi-exhaustivité des décisions du Conseil d'Etat à partir de 1990.

employées par la haute juridiction doivent être considérées comme les références fixées pour l'ensemble de la juridiction administrative²⁵¹.

58. Quels contentieux ? – L'économie des moyens n'étant pas réservée à une branche particulière du contentieux administratif, l'étude spécifique de cette technique ne saurait être limitée, par principe, à tel ou tel contentieux. Il s'agit d'étudier l'économie des moyens pratiquée par le juge administratif et dégager ce que les emplois de cette technique ont de commun à travers, et au-delà, des différentes branches du contentieux administratif.

Si le champ d'étude, au sein du contentieux administratif, n'est pas limité, une attention particulière doit être réservée au contentieux de l'excès de pouvoir. Comme plusieurs auteurs l'ont d'ailleurs souligné, si l'économie des moyens « n'est pas cantonnée par principe au seul contentieux de l'excès de pouvoir, elle trouve cependant dans celui-ci un terrain d'expression privilégié. »²⁵² Autrement dit, la pratique de l'économie des moyens la plus remarquable, la plus manifeste, consiste pour le juge de l'excès de pouvoir à annuler un acte administratif en ne répondant expressément qu'à un unique moyen de légalité, sans se prononcer sur aucun autre. Et si l'économie des moyens « n'est pas propre au contentieux de l'excès de pouvoir, c'est dans ce domaine que son abandon est régulièrement prôné »²⁵³, et c'est « en particulier »²⁵⁴ dans ce contentieux que ses inconvénients se manifestent. Le contentieux de l'excès de pouvoir sera donc régulièrement abordé, mais les problématiques de l'opportunité et du régime de l'économie des moyens ne s'y limitent pas.

59. Le champ temporel de l'étude prend son point de départ en 1806, date généralement considérée comme naissance de la juridiction administrative moderne²⁵⁵, du fait des décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806 instituant, pour le premier, au sein du Conseil d'Etat, une Commission du contentieux pouvant être directement saisie, et pour le second, les bases d'une procédure juridictionnelle²⁵⁶. En remontant à cette période, l'étude pourra montrer l'ancienneté de la pratique de l'économie des moyens chez le juge administratif, et la constance de son usage au fil des décennies. Cette étude s'étend jusqu'au mois d'août 2019, et

²⁵¹ L'évolution des modes de rédaction des décisions l'illustre bien : les réformes ont été impulsées et dirigées par le Conseil d'Etat pour l'ensemble de la juridiction administrative.

²⁵² F. Blanco, *op. cit.*, p. 176, ndbp 974.

²⁵³ J. Petit, *loc. cit.*, spéc. p. 219.

²⁵⁴ C. Broyelle, *op. cit.*, n° 346, p. 248.

²⁵⁵ B. Pacteau, *Le Conseil d'Etat et la fondation de la justice administrative française au XIXème siècle*, PUF, 2003, p. 51 : date qui marque « la naissance » du « Conseil d'Etat-juge ».

²⁵⁶ V. L. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées*, Dunod, 1869, t. 1, n° 355, p. 509, et n° 346, p. 497 ; F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995, p. 70 sqq.

prend donc en considération les importants changements que l'arrêt de Section précité du 21 décembre 2018, *EDEN*, a entraîné sur le régime de l'économie des moyens.

B. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

60. La démarche adoptée – Deux approches pouvaient être adoptées pour étudier l'économie des moyens. La première, qui n'a pas été retenue, consistait à procéder contentieux par contentieux, articulant la recherche autour des différentes matières et branches du contentieux administratif. L'économie des moyens eût été étudiée, par exemple, en contentieux fiscal, puis en contentieux de la fonction publique, de l'urbanisme, des étrangers, etc. La seconde approche, qui sera la nôtre, consiste à étudier l'économie des moyens pour elle-même : rechercher ses fonctions, ses insuffisances, sa logique, son régime juridique au-delà de ses applications particulières dans chaque parcelle du contentieux administratif. Au regard de l'absence d'étude spécifique à l'économie des moyens, l'ambition de départ est de contribuer à construire ce qui pourrait être une théorie générale de l'économie des moyens, pour en fournir une compréhension globale permettant, ensuite, de mieux appréhender son application particulière dans tels contentieux précis.

61. Etudier l'économie des moyens conduit à étudier le droit pour le juge de s'abstenir de répondre expressément à un moyen. Sur ce terrain, l'étude du régime de l'économie des moyens, dans ses conditions et conséquences, consiste à analyser son articulation aux différentes règles et notions du contentieux administratif : l'obligation, pour le juge, de motiver la décision, pour le demandeur, de motiver la requête, le principe *omnia petita*, l'autorité de chose jugée, l'intérêt à faire appel, notamment. L'objet d'étude nécessite sur ce plan une analyse approfondie de la jurisprudence appuyée sur les sources suivantes. D'abord, une étude exhaustive des tables du recueil Lebon, annuelles et décennales, dans la rubrique « procédure ». L'étude a également nécessité un usage important des bases de données jurisprudentielles, selon leurs spécificités. Les bases de données *Legifrance* et *ArianeWeb* ont été les outils les plus utilisés. La base de données de la Bibliothèque nationale de France, *Gallica*, a été privilégiée pour l'aspect historique de cette recherche, quand il a fallu identifier les premiers emplois de l'économie des moyens. Elle contient l'ensemble des recueils de décisions du Conseil d'Etat de 1806 à 1939. La base de données privée disponible sur le site internet *doctrine.fr* a été ponctuellement utilisée pour étudier les décisions des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, dont elle permet un accès plus large que *Legifrance* ou *ArianeWeb*.

Ces bases de données, contenant plusieurs centaines de milliers de décisions, permettent d'opérer des recherches de termes : une variété de mots-clés ont été recherchés

suyant les points particuliers étudiés²⁵⁷. Les mots clés les plus usités pour une recherche sur l'économie des moyens sont ceux de la formule-type que le juge administratif emploie pour indiquer le recours à cette technique : « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens ». Les variantes de cette expression ont été utilisées : « sans qu'il soit besoin », « sans qu'il soit nécessaire » ou « sans qu'il y ait lieu », « d'examiner » ou « de statuer », « sur les autres moyens » ou « sur les moyens », « de la requête » ou « du pourvoi ». Pour une recherche historique, ces mots clés sur *Gallica* permettent d'identifier parmi les plus anciens emplois de l'économie des moyens mais la recherche de la phrase-type n'est pas suffisante. Certaines économies de moyens peuvent n'être pas indiquées par cette formule. Il faut alors s'appuyer sur l'éventuelle note présentant l'arrêt et sur la lecture des visas, pour comparer les moyens invoqués et les moyens obtenant une réponse dans les motifs.

Avec ces outils, la systématisation proposée du régime de l'économie des moyens s'est appuyée sur une recherche jurisprudentielle à la fois empirique et inductive : étudier les données jurisprudentielles pour en dégager une généralisation des règles encadrant l'économie des moyens, généralisation dont nous verrons qu'elle se détache parfois des présentations qu'en donne la doctrine sur le sujet.

L'étude de l'économie des moyens dans son application, c'est-à-dire l'étude de ses fonctions, de sa fréquence, de ses insuffisances, du choix du moyen par le juge, ne peut s'opérer, quant à elle, à partir seulement des tables du recueil et des bases de données jurisprudentielles.

L'étude de l'économie des moyens comme pratique rencontre une autre difficulté : l'absence de publication des visas complets des décisions du Conseil d'Etat. Sur *Légifrance* et *ArianeWeb*, les visas publiés ne contiennent pas l'exposé des moyens invoqués, qui sont, en revanche, contenus dans la minute du jugement²⁵⁸. Quand le juge économise certains moyens invoqués, leur absence de la décision publiée est totale : non seulement les motifs n'indiquent pas leur contenu, mais la décision est amputée de la partie des visas qui les relate. La copie de la décision notifiée aux parties peut elle-même ne pas comporter les visas complets, sans entacher pour autant la décision d'irrégularité²⁵⁹. Plusieurs auteurs ont exprimé leur regret

²⁵⁷ A titre d'exemple, l'étude des hypothèses de rejet implicite peut s'appuyer sur une recherche de l'expression « implicitement mais nécessairement » ; l'étude de l'obligation de réponse expresse aux moyens peut s'appuyer sur les termes « défaut de réponse à moyen », « omission à statuer », « insuffisamment motivé » ; etc. L'usage des mots clés fonctionne également par association. La combinaison de la formule-type avec tels termes spécifiques à tel contentieux, permet de cibler la recherche sur une matière précise.

²⁵⁸ L'analyse des moyens est en effet imposée par l'article R. 741-2 du code de justice administrative et le respect des règles de forme s'apprécie au regard de la minute de la décision (CE, 4 juin 1948, *Bourdariat*, rec. 248).

²⁵⁹ CE, 18 novembre 1983, *Bastiat*, n° 32099, rec. t. 681.

d'une telle absence, regret partagé ici²⁶⁰. Si la proposition d'abandon d'analyse des moyens dans les visas avait été adoptée, pour la transférer dans les motifs²⁶¹, le juge eut été obligé d'indiquer le contenu des moyens économisés au moment d'indiquer son emploi de l'économie des moyens²⁶². Mais la pratique largement dominante continue, au stade des motifs, d'être l'indication de l'économie des moyens sans préciser le contenu des moyens économisés, ce à quoi l'emploi de la nouvelle formule-type ne change rien.

Les conclusions des rapporteurs publics, anciens commissaires du gouvernement, constituent un outil privilégié pour étudier l'économie des moyens comme pratique du silence. Leur apport est multiple sur ce sujet, comme en général sur les méthodes du juge²⁶³. Le rapporteur public informe, premièrement, sur le contenu des moyens économisés. Deuxièmement, il propose, en général, un examen de la valeur de ces moyens. Troisièmement, il intègre souvent la pratique de l'économie des moyens dont il sait par anticipation que la formation de jugement fera probablement usage. Ainsi il peut indiquer, lui-même, à la formation de jugement qu'elle pourra économiser tel ou tel moyen. Il propose également, entre plusieurs moyens pouvant être retenus, ceux dont il considère qu'ils doivent être économisés au profit de tel autre. Les conclusions des rapporteurs publics représentent une source essentielle sur la question du choix du moyen²⁶⁴.

Les bases de données jurisprudentielles ont également permis de réaliser une étude statistique dont les modalités – échantillon, termes recherchés, interprétation des données – seront précisées avec l'exposé de leurs résultats. L'outil statistique est apparu utile sur deux questions précises. La première est celle de la fréquence de l'économie des moyens : en se référant à l'usage de la formule-type sur des échantillons limités dans le temps, bornés à une unique juridiction et concentrés sur un type précis de décision et de contentieux, il est possible de donner un aperçu statistique de la fréquence du recours à l'économie des

²⁶⁰ V. notamment P. Cassia, « Reformater la décision juridictionnelle », *AJDA*, 2008, p. 1913 ; E. Akoun, *op. cit.*, n° 322, p. 203 sq. ; J.-P. Jouguelet, « La motivation des décisions du juge administratif », in H. Ruiz Fabri et J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, p. 237, spéc. p. 238.

²⁶¹ V. P. Martin (dir.), *op. cit.*, proposition n° 2 (p. 20) et n° 5 (p. 27) ; S. Larere, « Le renouveau de la rédaction des décisions du juge administratif », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, *op. cit.*, p. 107, spéc. p. 109.

²⁶² P. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 34. Sur la non adoption de cette proposition, cf. F. Poulet, *op. cit.*, p. 597 sq.

²⁶³ R. Latournerie, *loc. cit.* : spéc. p. 183 : « La tentative vaut donc d'être faite, de dégager des arrêts, éclairés par les conclusions du ministère public, quelques lueurs sur quelques-unes, parmi les plus notables, des façons de penser et d'agir des juges administratifs de notre Cour suprême, dans l'exercice de leurs fonctions. »

²⁶⁴ Trois sources ont été utilisées pour étudier de tels documents. Les revues juridiques publient un nombre important de conclusions de rapporteurs publics. La base de données publique *ArianeWeb*, disponible sur le site internet du Conseil d'Etat, met également à disposition un grand nombre de conclusions, permettant même d'opérer des recherches de mots-clés en leur sein. Enfin, la base de données *Ariane* disponible au sein de l'intranet de la juridiction administrative permet d'accéder à certaines conclusions non publiées dans les deux sources précédentes, et qui seront qualifiées d'inédites.

moyens²⁶⁵. La seconde question ayant conduit à l’outil statistique est celle du choix du moyen par le juge pour fonder sa décision. Avec les mêmes précautions, il est possible avec l’outil statistique, sur des échantillons ciblés, de donner un aperçu de la répartition entre annulations pour illégalité externe et annulations pour illégalité interne²⁶⁶. Les résultats obtenus doivent être interprétés avec prudence et venir compléter à la marge l’étude jurisprudentielle et doctrinale. Ils fournissent néanmoins certaines indications tendant à confirmer – sur la question de la fréquence – ou infirmer – sur le choix du moyen – certaines analyses fréquemment partagées au sein de la doctrine.

Cette étude s’est enfin appuyée sur un stage de cinq mois au sein de la cinquième chambre du contentieux du Conseil d’Etat. L’accès aux mémoires des parties, aux séances d’instruction et aux délibérés offre sur les méthodes du juge un angle de vue privilégié. La réalisation de ce stage après avoir accompli l’essentiel des recherches doctrinales et jurisprudentielles, a permis de vérifier certaines hypothèses et d’en compléter d’autres. De même, plusieurs entretiens avec des conseillers de tribunaux administratifs et des membres du Conseil d’Etat ont permis d’échanger sur les méthodes des juges administratifs, leur appréhension des fonctions de l’économie des moyens dans leur travail, l’évolution des pratiques à son égard.

62. C’est à l’appui de cette méthodologie, portant à la fois sur la pratique et le droit du silence, que sera défendue la thèse proposée.

IV. THÈSE DÉFENDUE

63. L’étude de l’économie des moyens dans ses deux dimensions – pratique du silence, droit au silence – permet de formuler deux hypothèses orientant les recherches : d’une part, une contradiction croissante de la pratique de l’économie des moyens avec l’office du juge administratif ; d’autre part, une restriction croissante du droit au silence du juge par les règles du contentieux administratif. Ces deux hypothèses – contradictions, restrictions – s’articulent autour de la problématique générale de la compatibilité de l’économie des moyens avec l’office du juge administratif (A). La réponse à cette problématique constitue la thèse défendue : il existe une crise de l’économie des moyens. Les contradictions croissantes de la pratique de l’économie des moyens avec l’office du juge administratif représentent les symptômes de cette crise ; les restrictions croissantes dont elle fait l’objet par le droit du contentieux administratif, constituent la réponse à cette crise. Le plan de l’étude reproduira

²⁶⁵ Cf. n° 339.

²⁶⁶ Cf. n° 180.

cette articulation selon laquelle la crise de la pratique du silence débouche sur une redéfinition du droit du silence (B).

A. HYPOTHÈSES DE RECHERCHE ET PROBLÉMATIQUE

64. Prise en compte de la double dimension de l'économie des moyens : droit au silence, pratique du silence – L'économie des moyens sera étudiée dans sa double dimension : d'une part, en tant que pratique du juge, que l'on pourra qualifier de méthode, d'usage, qui remplit des fonctions à identifier, souffre de critiques à examiner, et renvoie à un certain savoir-faire du juge dans son utilisation ; d'autre part, en tant que droit du juge, le droit de garder le silence, une liberté autorisée et régie par les règles et principes du contentieux administratif.

Il faut, également, tenir compte de l'impossibilité matérielle d'une analyse exhaustive des décisions recourant à l'économie des moyens en contentieux administratif : « Faut-il rappeler que tout jugement doit être motivé et que les juridictions jugent tous les jours... »²⁶⁷, et tous les jours, pratiquent l'économie des moyens. Il est donc nécessaire d'orienter *a priori* les recherches dans certaines directions, avant d'appréhender la masse des sources disponibles. Les deux directions, sur ces deux plans, renvoient aux hypothèses suivantes : une contradiction croissante entre la pratique de l'économie des moyens et l'office du juge administratif ; une restriction croissante du droit au silence du juge par le droit du contentieux administratif.

65. Première hypothèse : la contradiction croissante de la pratique de l'économie des moyens avec l'office du juge administratif – C'est une intuition de départ qui conduit à interroger l'existence de contradictions entre le silence du juge et la réalisation de son office. Les silences du jugement sont « suspects »²⁶⁸ : le juge dit le droit sans se prononcer sur tous les moyens dont il a été régulièrement saisi, sans répondre à toutes les questions de droit qui lui ont été soumises, le juge de la légalité tranche le litige sans se prononcer sur tous les vices de légalité dénoncés. Le problème ne saurait être évacué par la seule affirmation que le juge peut adapter l'exercice de son office au nom d'une bonne administration de la justice²⁶⁹ : de même que cet objectif de valeur constitutionnelle²⁷⁰ autorise, selon la Cour européenne des droits de l'homme, à restreindre l'exercice du droit au

²⁶⁷ G. Giudicelli-Delage, *op. cit.*, p. 53.

²⁶⁸ L. Janicot, *loc. cit.*, spéc. p. 1077.

²⁶⁹ Se référant à la bonne administration de la justice comme fondement de l'économie des moyens, v. F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1083 ; F. Blanco, *op. cit.*, p. 175 ; H. Lepetit-Collin, *op. cit.*, p. 445.

²⁷⁰ CC, 3 décembre 2009, n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*.

recours²⁷¹, il autoriserait à adapter l'obligation de réponse aux moyens. Cette adaptation permettrait de raccourcir les délais de jugement et favoriserait la célérité de la justice en épargnant au juge la rédaction de motifs surabondants. Mais l'étude de l'économie des moyens doit être davantage creusée pour questionner si elle est un simple accommodement de l'office du juge avec ses conditions matérielles, ou plus gravement une contradiction avec les principes de cet office.

Une technique vise toujours certaines finalités prédéfinies²⁷². Mais le but recherché peut ne pas coïncider avec le résultat obtenu, et s'il est une chose d'identifier l'économie des moyens comme technique de « rationalisation du travail juridictionnel »²⁷³, justifiée par un objectif d'« efficacité et rapidité »²⁷⁴, « d'efficacité et de célérité »²⁷⁵, « efficacité et rentabilité du juge »²⁷⁶, il en est une autre d'affirmer qu'elle réalise effectivement ces fins. Parce qu'elle est une technique, elle doit être discutée par comparaison de ses finalités admises et de ses effets constatés. Sur ce terrain, l'argument de l'efficacité, qui la justifie *a priori*, peut se retourner contre l'économie des moyens. A vouloir trancher le litige plus rapidement, il pourrait n'être pas tranché suffisamment, et renaître, après la décision du juge, pour revenir à son prétoire.

Symétriquement, l'hypothèse de recherche tient à ne pas prendre pour acquis que l'économie des moyens remplirait pour unique fonction l'allègement de la charge de travail des magistrats. Il y a nécessairement, dans l'exercice du silence, l'exercice d'une liberté dont l'utilité dépasse la seule exigence de productivité des juges. Contournement de questions délicates, maîtrise de la jurisprudence, liberté de choix des motifs, intelligibilité de la décision, solidité des motifs seront des pistes à explorer.

66. Non seulement il pourrait y avoir contradiction entre l'office du juge administratif et l'économie des moyens, mais encore contradiction croissante. L'économie des moyens sied-elle aux « habits neufs du juge administratif »²⁷⁷ ? Comment s'accorde ce silence usuel avec les nouvelles « figures du juge administratif », à la fois pragmatique et pédagogue²⁷⁸ ? Au-delà des permanences – dire le droit, trancher le litige –, l'office du juge

²⁷¹ CEDH, 15 janvier 2009, *Guillard c. France*, n° 24488/04, *AJDA*, 2009, p. 547, note Pacteau ; *JCP Adm*, 2009, n° 11-12, 2057, note Bailleul.

²⁷² R. Perrot, *De l'influence de la technique sur le but des institutions juridiques*, thèse, Sirey, 1947, p. 12.

²⁷³ J.-M. Auby, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *loc. cit.*, spéc. p. 12.

²⁷⁴ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *RDP*, 1994, p. 747, spéc. p. 759.

²⁷⁵ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 218.

²⁷⁶ F. Blanco, *op. cit.*, p. 175.

²⁷⁷ J. Arrighi de Casanova, « Les habits neufs du juge administratif », in *Juger l'administration, administrer la justice : mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 11.

²⁷⁸ V. C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015.

administratif évolue selon des dynamiques largement étudiées : la subjectivisation du contentieux administratif à raison d'une attention renforcée pour les intérêts privés, donc pour l'effectivité des décisions, et pour la sécurité juridique, nécessitant un accroissement des pouvoirs juridictionnels²⁷⁹. Parallèlement, il faudrait au juge être plus pédagogue dans son expression. Il résulte de ce mouvement général un accroissement des motifs des décisions et des pouvoirs du juge qui pose inévitablement la question de leur compatibilité avec l'économie des moyens : le juge peut-il être plus pédagogue tout en gardant le silence sur des moyens invoqués par les parties ? Peut-il faire plein usage de ses pouvoirs nouveaux sans faire évoluer ses méthodes et particulièrement, sans répondre à tous les moyens ? Le pouvoir d'injonction, reconnu par la loi en 1995, comme le pouvoir de modulation des effets dans le temps des décisions, consacré par la jurisprudence en 2004, sont deux exemples connus dont une première approche suffit à entrevoir quelques risques d'incompatibilités avec l'économie des moyens. Plus généralement, l'extension de la pleine juridiction, comme l'extension de la méthode du bilan, semblent *a priori* nécessiter un dépassement de l'économie des moyens. Les logiques à l'œuvre semblent en contrarier la simplicité : pour vider plus complètement le litige, répondre plus complètement aux moyens ; pour mesurer l'atteinte à la sécurité juridique par rapport à l'atteinte au principe de légalité, prendre la pleine mesure des illégalités entachant l'acte litigieux.

Le juge vise à toujours mieux adapter son intervention aux spécificités de chaque affaire, et notamment aux particularités des illégalités constatées. Il apparaît de moins en moins que toute illégalité entraîne la même conséquence, et qu'il s'agit, de plus en plus, de faire varier la décision du juge en fonction des caractères de l'illégalité de l'acte. C'est ici le principe d'équivalence des moyens de légalité qui se trouve bousculé, et qui semble mécaniquement remettre en cause la possibilité de pratiquer l'économie des moyens. Pour le dire d'un mot, l'économie des moyens semble inadaptée à la sophistication de l'office du juge en contentieux de la légalité. L'hypothèse première est donc celle d'une contradiction croissante entre la pratique de l'économie des moyens et l'office du juge administratif.

67. Seconde hypothèse : la restriction croissante de l'économie des moyens dans le droit du contentieux administratif – En plus des contradictions croissantes entre la pratique et l'office, il y aurait, seconde hypothèse de recherche, une évolution des règles du contentieux administratif restreignant progressivement le droit pour le juge d'économiser des moyens. Autrement dit, le droit au silence du juge est encadré, et l'est de plus en plus.

Le silence du juge ne saurait être discrétionnaire. Il est nécessairement régi par un

²⁷⁹ Cf. n° 429 sqq.

système de règles, qui doit être exposé : à quelles conditions le juge peut-il garder le silence à l'égard d'un moyen ? Quelle est la signification de ce silence ? Une systématisation doit être proposée du régime de l'obligation de réponse aux moyens, elle donnera une grille de lecture sur la base de laquelle analyser les évolutions du droit. En effet, sur ces deux plans – conditions du silence, signification du silence – des évolutions sont à l'œuvre qui tendent à restreindre le droit pour le juge d'économiser des moyens. La loi précitée du 13 décembre 2000, interdisant l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme, ne semble avoir été qu'une première étape. Si aucune loi similaire de même ampleur n'a été adoptée depuis, la restriction de l'économie des moyens peut s'opérer selon d'autres modalités. L'arrêt de Section précité, du 21 décembre 2018, *Société EDEN*, est venu confirmer, au cours de nos recherches, l'acuité de cette hypothèse : la restriction de l'économie des moyens progresse sous différentes formes. Deux modalités semblent se distinguer : interdiction et encadrement.

L'arrêt *EDEN* confirme pleinement qu'il s'agit d'un droit en mouvement, dont l'étude impose d'anticiper les évolutions, de proposer les améliorations. A cet égard, l'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme, comme son encadrement par la jurisprudence *EDEN*, attirent l'attention sur une solution particulière : la consécration de nouvelles hypothèses de rejet implicite. Il apparaît que, pour limiter la portée des restrictions imposées à l'économie des moyens, le Conseil d'Etat maintient le silence du juge sur certains moyens en attribuant une signification à ce silence. Le maintien relatif de l'économie des moyens se ferait, alors, au prix d'une extension du champ de l'implicite.

L'étude du régime de l'économie des moyens, à travers l'hypothèse d'une restriction croissante, ouvre ainsi une réflexion sur l'office du juge et le silence : à quelles conditions le juge peut-il se taire ? Quand il se tait, que signifie son silence ? Peut-il accueillir ou rejeter un moyen implicitement, peut-il faire sans dire ?²⁸⁰ L'évolution des réponses à ces questions semble bien résulter des encadrements et interdictions de l'économie des moyens. La seconde hypothèse de recherche est donc celle d'une restriction croissante du droit au silence du juge.

68. Formulation de la problématique – Ces deux hypothèses s'articulent autour d'une problématique générale : *la compatibilité de l'économie des moyens avec l'office du juge administratif*. Elle conduira à discuter de l'accord ou de la contradiction de l'économie des moyens avec cet office, et de l'encadrement juridique que nécessite le droit au silence pour assurer son maintien ou organiser sa restriction.

²⁸⁰ Pour reprendre la formule du président Stahl, in J.-H. Stahl, « Dire et faire. Brèves remarques sur ces deux fonctions du Conseil d'Etat », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007, p. 783, spéc. p. 785.

B. LA THÈSE ET LE PLAN DE L'ÉTUDE

La thèse retenue – La thèse de cette étude est qu'il existe une *crise de l'économie des moyens*. Une crise se caractérise par l'exacerbation d'une tension entre éléments contradictoires ayant pour propriété d'aboutir à une situation nouvelle²⁸¹. Les contradictions à l'œuvre opposent la pratique de l'économie des moyens à l'office du juge administratif ; la situation nouvelle découlant de ces contradictions se traduit par les restrictions apportées à l'économie des moyens dans le droit du contentieux administratif. Les contradictions entre la pratique et l'office sont les symptômes de cette crise ; les restrictions qui lui sont apportées en constituent les réponses.

69. Articulation : de la crise de la pratique à la redéfinition du régime juridique – L'étude de l'économie des moyens en tant que pratique révèle les contradictions dont elle est l'objet : elle assure autant de fonctions qu'elle subit de critiques, elle semble aussi profondément ancrée dans la pratique du juge administratif que remise en cause par l'évolution de son office. L'étude de l'économie des moyens en tant que droit au silence révèle les évolutions dont il fait l'objet : parfois interdite, d'autres fois encadrée, l'économie des moyens apparaît de plus en plus restreinte à raison d'évolutions législatives et jurisprudentielles qui en bouleversent le régime général.

Une pratique objet de contradictions, un droit objet d'évolutions, deux tendances qui, à l'examen, apparaissent étroitement liées, la seconde découlant de la première : les contradictions dont souffre la pratique de l'économie des moyens aboutissent à une nécessaire redéfinition de son régime juridique. En résumé, *il existe une crise de la pratique de l'économie des moyens aboutissant à une redéfinition de son régime juridique*.

70. Le plan de l'étude – Cette thèse sera démontrée, dans un premier temps, par l'étude des contradictions, permanentes et croissantes, entre l'économie des moyens et l'office du juge administratif. L'économie des moyens sera dans cette première partie appréhendée essentiellement en tant que pratique du juge, au regard de ses fonctions et de ses critiques, de son ancrage et de son déclin, discutée à la fois comme pratique fonctionnelle et traditionnelle, comme méthode et comme usage, pour mettre au jour les termes de la crise dont elle est l'objet.

²⁸¹ V. P. Larousse, *Grand dictionnaire universel du XIXème siècle*, Administration du grand dictionnaire universel, 1869, t. 5, p. 530 ; E. Littré, *op. cit.*, t. 1, p. 901 ; A. Rey, *op. cit.*, t. 1, p. 530 ; J. Dubois (dir.), *Le dictionnaire érudit de la langue française*, Larousse, 2009.

71. Dans un second temps, l'étude s'intéressa au système de règles qui encadre l'économie des moyens en contentieux administratif, autrement dit le droit de l'économie des moyens. Une systématisation du régime général de l'obligation de réponse aux moyens conduira à étudier son articulation à une série de règles et notions : intérêt à faire appel, autorité de chose jugée, inopérance des moyens, surabondance des motifs, obligation de motiver la requête, etc. L'étude du droit au silence et de la signification du silence permettra de systématiser le régime général de l'économie des moyens et les restrictions qui lui sont apportées, de façon à proposer, sur plusieurs points, des évolutions jurisprudentielles.

72. Suivant cette articulation, le plan de l'étude conduira à identifier et analyser, d'abord, la crise de la pratique l'économie des moyens (*Partie I*) ; identifier et analyser, ensuite, ses conséquences sur le droit de l'économie des moyens (*Partie II*).

PARTIE I. CRISE DE LA PRATIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

PARTIE II. REDÉFINITION DU DROIT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

PARTIE I

CRISE DE LA PRATIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

73. La pratique de l'économie des moyens fait l'objet d'une double crise. La première tient aux critiques structurelles qui lui sont adressées en tant que méthode du juge. L'économie des moyens est contestée dans son principe même. La seconde tient, depuis 1995 et la consécration du pouvoir d'injonction, à l'incompatibilité croissante de cette technique avec l'exercice des pouvoirs juridictionnels. Cette crise, plus récente, procède d'un mouvement de renouveau de l'office du juge administratif.

Ces deux crises se complètent pour constituer la crise générale de l'économie des moyens, remise en cause sous deux aspects : remise en cause dans son opportunité, en tant que méthode ; remise en cause dans son applicabilité, en tant qu'usage. Deux crises complémentaires, donc, qu'il convient de distinguer dans leur temporalité afin de rendre compte de l'exacerbation progressive de la crise générale de l'économie des moyens, et percevoir comment la crise actuelle (*Titre 2*) s'articule à la crise chronique (*Titre 1*)²⁸².

TITRE 1. LA CRISE CHRONIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS :

UNE MÉTHODE CONTESTÉE

TITRE 2. LA CRISE ACTUELLE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS :

UN USAGE EN DÉCLIN

²⁸² Sur cette dichotomie, v. p. ex. Roland Drago qui, étudiant la crise de la notion d'établissement public, a distingué la crise chronique de la crise actuelle, in R. Drago, *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse, Paris, Imprimerie Saint-Gilles, 1950.

TITRE 1. LA CRISE CHRONIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS :
UNE MÉTHODE CONTESTÉE

74. L'étonnement originel que suscite le silence du juge à l'égard de moyens soulevés par les parties précède une suspicion instinctive : le silence du juge est-il conforme au principe même de la *jurisdictio* ? La restriction des motifs de la décision peut-elle être sans conséquence, tant sur son intelligibilité que sur sa portée ?

Les raisons de contester la pratique de l'économie des moyens, nous le vérifierons, ne manquent pas. Souvent effleurées, elles seront ici approfondies et complétées. Mais les critiques de l'économie des moyens n'ont pas emporté sa disparition. L'économie des moyens survit malgré la conscience de ses inconvénients, dans une situation de crise chronique. Elle doit son maintien constant, notamment, au rôle qu'elle assure dans la construction de la décision juridictionnelle. Une contradiction structurelle est à l'œuvre : la crise de l'économie des moyens résulte, d'abord, de la tension entre ses fonctions (*Chapitre 1*) et ses critiques (*Chapitre 2*).

CHAPITRE 1. LES FONCTIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

75. L'économie des moyens remplit un certain nombre de fonctions, dont plusieurs ont déjà été relevées par la doctrine et les membres de la juridiction administrative. Elle constituerait pour Patrick Frydman une « exigence de raisonnement »²⁸³ ; pour le président Genevois comme pour le professeur Flauss, « un mode de raisonnement »²⁸⁴, permettant à la juridiction « non seulement de gagner du temps, en se dispensant d'apprécier les moyens devenus surabondants, mais aussi de sélectionner, le cas échéant, les moyens auxquels elle souhaite ne pas répondre. »²⁸⁵ Le professeur Delaunay y voit d'abord « une méthode de rédaction, plus que de raisonnement »²⁸⁶. Le recours à un tel procédé relèverait « d'une recherche de l'efficacité et de la rentabilité »²⁸⁷, et si elle peut être perçue comme n'étant « autrement motivée que par des raisons purement matérielles »²⁸⁸, et qu'elle « répond à des impératifs pratiques »²⁸⁹, elle représenterait en réalité « une technique de bonne administration de la justice »²⁹⁰, permettant « un gain de temps, mais également de se concentrer sur l'essentiel de la solution »²⁹¹, « d'éviter de répondre à des moyens délicats »²⁹² ou encore « un des modes d'auto-contrôle du Conseil d'État »²⁹³. Pour le président Chauvaux, en permettant d'éviter au juge de s'aventurer inutilement sur des terrains encore incertains, « L'économie des moyens répond (...) à une nécessité profonde. »²⁹⁴

76. L'économie des moyens en tant que méthode – Comme les méthodes juridictionnelles étudiées par Latournerie, l'économie des moyens sera ici abordée comme

²⁸³ P. Frydman, concl. sur CE, 21 juillet 1989, *Ministre de l'urbanisme c. Association pour la défense de l'environnement de Golfe-Juan-Vallauris*, n° 75689, inédites.

²⁸⁴ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale*, D., 1991, p. 49, spéc. p. 55 ; B. Genevois, « L'enrichissement des techniques de contrôle », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Hors-série 2009, *Cinquantenaire du conseil constitutionnel*, p. 36, spéc. p. 42.

²⁸⁵ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale*, loc. cit., spéc. p. 55.

²⁸⁶ B. Delaunay, « Les grands principes du procès administratif », in R. Cabrillac (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 23^e éd., 2017, p. 757, spéc. p. 781, n° 942.

²⁸⁷ F. Blanco, *Pouvoirs du juge administratif et contentieux de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, thèse, PUAM, 2010, p. 175.

²⁸⁸ D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie de moyens », *LPA*, 2004, n° 125, p. 13, spéc. p. 16.

²⁸⁹ C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015, p. 85, spéc. p. 102.

²⁹⁰ F. Dieu, « La règle de l'économie des moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082, spéc. p. 1083.

²⁹¹ C. Barray, P.-X. Boyer, *Contentieux administratif*, Flammarion, 2015, p. 339.

²⁹² J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 213, spéc. p. 219.

²⁹³ F. Rolin, « La qualité des décisions du Conseil d'Etat », in P. Mbongo (dir.), *La qualité des décisions de justice*, éd. du Conseil de l'Europe, 2007, p. 145, spéc. p. 148.

²⁹⁴ D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et cassation*, 2010, p. 58, spéc. p. 65.

« façon de penser et d’agir » des juges « dans l’exercice de leurs fonctions », pour étudier « la démarche intellectuelle et professionnelle du juge, dans l’usage des procédés qui le conduisent à la décision »²⁹⁵.

Comment étudier une telle méthode ? « (L)e fait de parler de “méthodes de jugement”, voire de “manières de juger”, prévient le professeur de Béchillon, induit en erreur si l’on ne fait pas attention à définir ce dont on parle », dès lors que « ces mots renvoient à des objets très différents » : ils désignent « à la fois le mode de raisonnement du juge et le mode d’écriture de son raisonnement »²⁹⁶. L’analyse doit donc être divisée en deux plans, correspondant à deux phases du processus d’élaboration de la décision juridictionnelle, et se pencher sur les relations qu’elles entretiennent.

77. Distinction entre recherche et motivation de la solution – Deux phases du processus d’élaboration d’une décision juridictionnelle peuvent être distinguées. Dans la première, phase intellectuelle et décisive, le juge recherche la solution à donner au litige ; dans la seconde, phase rédactionnelle et justificative, une fois la solution actée, il lui revient d’en rédiger les motifs exprès. Cette grille de lecture est classique en doctrine²⁹⁷, et continue d’alimenter les réflexions doctrinales²⁹⁸. Elle est essentielle à la compréhension de l’économie des moyens comme méthode juridictionnelle dès lors qu’un moyen économisé dans les motifs de la décision, n’est pas nécessairement économisé dans l’examen du fond du litige. Les motifs exposés par le juge ne correspondent pas nécessairement à la réalité des raisons l’ayant conduit à opter pour telle solution, d’où le « décalage »²⁹⁹ entre « motifs officiels » et « motifs

²⁹⁵ R. Latournerie, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d’Etat », in *Livre jubilaire du Conseil d’Etat*, Sirey, 1952, p. 177, spéc. p. 183. Il est également possible, comme le font Henry Motulsky et Yves Gaudemet, de se référer à la formule de Descartes dans le *Discours de la méthode*, définissant la méthode comme « moyen pour bien conduire sa pensée » (H. Motulsky, *Principes d’une réalisation méthodique du droit privé*, 1948, rééd., Dalloz, 2002, p. 6 ; Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, 1972, rééd., LGDJ, Lextenso, 2014, p. 11). V. également J.-M. Coulon, « Méthodes de jugement », in L. Cadet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004, p. 881.

²⁹⁶ D. de Béchillon, « Sur la diversité des méthodes et manières de juger, propos introductif », conférence sur la diversité des méthodes et manières de juger, Cour de cassation, 29 novembre 2004, consultable sur le site internet de la Cour de cassation, courdecassation.fr.

²⁹⁷ V. notamment, Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 95 : « alors que le juge doit d’abord découvrir la solution la plus conforme au droit ou la plus juste ; puis ensuite, parce que la justice est d’abord faite pour les plaideurs, choisir la méthode d’exposition de la solution qui lui semble la mieux à même d’emporter la conviction. Ces deux démarches peuvent coïncider, mais il n’y a là aucune nécessité logique. » ; Cf. également G. Cornu, J. Foyer, *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1996, n° 131, p. 561 ; M.-C. Ponthoreau, « L’énigme de la motivation encore et toujours, l’angle comparatif », in F. Hourquebie, M.-C. Ponthoreau (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 5, spéc. p. 6 ; G. Giudicelli-Delage, *La motivation des décisions de justice*, thèse, Poitiers, 1979, p. 59.

²⁹⁸ V. la contribution de Thomas Delanlssays sur cette problématique de « la distinction entre contexte de découverte et contexte de justification », in T. Delanlssays, *op. cit.*, p. 30 sqq.

²⁹⁹ M.-C. Ponthoreau, « L’énigme de la motivation encore et toujours, l’angle comparatif », *loc. cit.*, spéc. p. 6 ; H. Ruiz Fabri, « La motivation des décisions dans le règlement des différends de l’OMC », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 103, spéc. p. 125.

officieux »³⁰⁰, entre « motivation apparente et motivation réelle »³⁰¹, entre « raisonnement réel du juge » et « raisonnement exposé dans la décision »³⁰². Il faut dès lors se départir d'une illusion, explique Yves Gaudemet, celle de « vouloir lier méthode de raisonnement du juge et méthode d'exposition de la solution »³⁰³.

La distinction renvoie à celle entre syllogisme de raisonnement, tendant « à déterminer la solution, à partir d'une règle et du cas donné », et syllogisme de construction, tendant « à structurer l'arrêt, à lui conférer une forme logique susceptible de satisfaire le justiciable »³⁰⁴, deux opérations susceptibles de ne pas coïncider³⁰⁵.

Il ne faut cependant pas surestimer la rigidité de cette distinction : il y a « une interférence dans la pratique entre les deux contextes, l'un influençant l'autre »³⁰⁶. La recherche de la solution ne s'opère pas abstraction faite de sa justification ultérieure, la première anticipe la seconde : le juge connaît les exigences de raisonnement et de forme qui lui sont imposées relativement à la motivation ; celles-ci cadrent et influent nécessairement la façon dont il recherche la solution. Aussi l'étude de ces deux phases ne présente pas la même difficulté, les méthodes de jugement désignant « des objets munis de degrés de visibilité contrastés »³⁰⁷. Tout ne peut être vérifié, prouvé, « en particulier si l'on entend statuer, en sociologue, sur la réalité du mode de raisonnement du juge »³⁰⁸. Le déroulement de la phase décisive, ou l'exercice par le juge de sa liberté de choix des motifs sera appréhendée sans oublier que, pour reprendre une formule du professeur Gaudemet, « ses décisions ne sont pas des confessions »³⁰⁹.

C'est donc sur la base de cette grille d'analyse que seront observées les fonctions de l'économie des moyens, à travers sa participation au processus d'élaboration de la décision

³⁰⁰ Y. Aguila, « L'officieux et le non-dit », conférence sur les méthodes de jugement, Cour de cassation, 31 mars 2005, consultable sur le site internet de la Cour de cassation, courdecassation.fr.

³⁰¹ H. Ruiz Fabri, « La motivation des décisions dans le règlement des différends de l'OMC », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, p. 103, spéc. p. 125. Ou encore « décalage irréductible et à jamais infranchissable entre deux types de savoir : la façon dont le juge raisonne qui n'est pas forcément décrite comme telle dans sa motivation et la façon dont il motive qui n'est pas forcément la façon qui lui a permis de trouver la solution et de prononcer sa décision. », E. Jouannet, « La motivation ou le mystère de la boîte noire », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, p. 251, spéc. p. 252.

³⁰² S. Salles, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2016, p. 41.

³⁰³ Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 95.

³⁰⁴ F. Rouvillois, « Le raisonnement finaliste du juge administratif », *RDP*, 1990, p. 1817, spéc. p. 1820, ndbp 10.

³⁰⁵ P. Deumier, « Repenser la motivation des arrêts de la Cour de cassation ? », *D.*, 2015, p. 2022, spéc. p. 2025 : « si les deux peuvent coïncider, ce ne sera pas toujours le cas, car il s'agit de deux opérations différentes. » Cf. également T. Le Bars, *Le défaut de base légale en droit judiciaire privé*, thèse, LGDJ, 1997, n° 313, p. 230 ; C. Jamin, « Motivation des arrêts : une alternative », *D.*, 2015, p. 2001.

³⁰⁶ M.-C. Ponthoreau, « L'énigme de la motivation encore et toujours, l'angle comparatif », *loc. cit.*, spéc. p. 6.

³⁰⁷ D. de Béchillon, *loc. cit.*

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 51.

juridictionnelle, à la fois pour rechercher la solution (*Section 1*) et pour la motiver (*Section 2*).

SECTION 1. UNE MÉTHODE POUR RECHERCHER LA SOLUTION

78. Économie des moyens et décalage entre raisonnement réel et raisonnement exposé – L'économie des moyens pratiquée dans les motifs traduit-elle fidèlement le raisonnement réel du juge dans la recherche de la solution à donner au litige ? Il s'agit d'appliquer au cas particulier de la technique de l'économie des moyens la problématique générale du décalage entre raisonnement exposé dans les motifs et raisonnement réel, dans l'élaboration de la décision juridictionnelle (§2). Pour y répondre, il est au préalable nécessaire d'identifier les éventuelles manifestations d'une anticipation de la pratique de l'économie des moyens au cours du processus de recherche de la solution (§1).

§1. ANTICIPATIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LA RECHERCHE DE LA SOLUTION

79. Si, comme l'explique René Chapus, le juge peut « s'affranchir en tout ou partie » de certains moyens pour motiver son jugement, « Ce n'est pas que ces moyens n'auraient pas été étudiés au cours de l'instruction et discutés lors du délibéré »³¹⁰. La pratique de l'économie des moyens, confirme Daniel Chabanol, conduit le juge à ne pas se prononcer sur tous les moyens invoqués, « même si son examen du dossier l'a conduit à les peser tous. »³¹¹ Pour autant, l'ensemble des moyens sont-ils examinés de façon exhaustive lors des différentes étapes d'examen du fond du litige, ou peut-il y avoir, dès ce stade, une économie d'examen de certains moyens préfigurant l'économie de réponse expresse aux moyens dans les motifs ?

La technique de l'économie des moyens n'est pas totalement absente lors de la recherche de la solution. Les juges, dès ce stade, anticipant son usage dans la rédaction des motifs, peuvent la prendre en considération, voire même, parfois, la pratiquer en amont. Au stade de l'examen de l'affaire, la technique de l'économie des moyens peut cadrer le travail du rapporteur (A) et du rapporteur public (B)³¹².

³¹⁰ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 60.

³¹¹ D. Chabanol, *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, n° 61, p. 92.

³¹² L'étape du délibéré ne sera pas étudiée ici. Cette étape clôt le processus décisionnaire en actant de la solution à donner au litige, mais le secret qui l'entoure rend particulièrement malaisé une tentative de systématisation des méthodes qui y sont pratiquées, d'autant plus que, contrairement au travail du rapporteur, il ne donne lieu à aucun document intermédiaire de travail autre que la décision juridictionnelle finale. Nous renvoyons néanmoins aux développements relatifs à l'économie des moyens comme « technique rédactionnelle facilitant l'adoption d'une solution commune », dans ce chapitre, cf. n° 127.

A. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ANTICIPÉE PAR LE RAPPORTEUR

80. Le rapporteur opère une première étude approfondie de l'affaire et propose, le premier, une solution. Son travail aboutit essentiellement à la rédaction de deux documents : la note du rapporteur et le projet de décision. La technique de l'économie des moyens, exclue en principe de la première (1), trouve à s'appliquer dans le second (2).

I. EXAMEN EN PRINCIPE EXHAUSTIF DE L'ENSEMBLE DES MOYENS DANS LA NOTE DU RAPPORTEUR

81. Difficulté de l'étude – Il est difficile d'affirmer que le rapporteur examine toujours l'ensemble des moyens des parties et moyens d'ordre public, car le rapport qu'il rédige n'est jamais publié, pas même soumis au principe du contradictoire³¹³. Cependant, la consultation directe, au sein d'une juridiction, de cet « élément le plus discret (...) de la procédure »³¹⁴, ainsi que les explications des membres de la juridiction administrative, conduisent à distinguer entre la note et le projet de décision, afin de mieux apprécier l'examen – complet ou non – des moyens par le rapporteur.

82. L'examen de l'ensemble des moyens dans la note du rapporteur – Le rapporteur est l'« acteur principal de la chaîne contentieuse »³¹⁵. En plus de la production d'un projet de décision, il lui revient de produire une note³¹⁶. Dans celle-ci, le rapporteur doit « procéder à l'analyse des différentes conclusions et moyens de la requête et justifier, au moyen d'un raisonnement juridique, le sort qu'il propose de leur réserver. »³¹⁷ L'analyse du rapporteur doit donc tendre vers l'exhaustivité, si bien qu'il ne saurait économiser aucun moyen, selon un membre du Conseil d'Etat : « En pratique, dans leur note accompagnant le projet de décision, les rapporteurs analysent l'ensemble des moyens, y compris lorsqu'ils en

³¹³ CE Sect., 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du Pays de Martigues*, n° 352427, rec. 167 ; *AJDA*, 2013, p. 1276, chron. Domino et Bretonneau ; *ibid.*, p. 1839, étude Melleray et Noyer ; *RFDA*, 2013, p. 805, concl. de Lesquen.

³¹⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1030 – 2°, p. 897. Selon la CEDH, le rapport constitue « un élément établi au sein de la juridiction dans le cadre du processus d'élaboration de la décision finale », un « document de travail interne à la formation de jugement, couvert par le secret [qui] ne saurait être soumis au principe du contradictoire », CEDH, 4 juin 2013, *Marc-Antoine c. France*, n° 54984/09, *AJDA*, 2013, p. 1580, note Platon, et 1794, chron. Burgogue-Larsen.

³¹⁵ M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., 2017, n° 834, p. 422.

³¹⁶ Celle-ci pouvant être accompagnée d'une documentation de travail. Cf. M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 834, p. 422 ; N. Boukheloua, « Le magistrat rapporteur dans le procès administratif », *AJDA*, 2014, p. 431.

³¹⁷ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 834, p. 422. Cf. également R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1030 – 1°, p. 897 : « le rapport (...) est constitué, d'abord, de la "note", dans laquelle le rapporteur étudie de façon complète et approfondie les questions posées par le litige et recherche les solutions que, selon lui, elles appellent. ».

ont identifié un justifiant l'annulation. »³¹⁸ Cet examen exhaustif de la valeur des moyens n'est en revanche pas systématique quant au projet de décision.

2. ANTICIPATION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LE PROJET DE DÉCISION DU RAPPORTEUR

83. L'économie des moyens pratiquée dans le projet de décision – Selon Lenoan, le rapporteur dans le projet de décision doit « statuer sur toutes les conclusions qui ont été déposées. En revanche, il ne doit répondre à tous les moyens que s'il rejette le pourvoi. »³¹⁹ Autrement dit, il peut lui arriver de rédiger son projet de décision en pratiquant une économie de moyens. D'une certaine façon, le rapporteur, à ce stade, « propose » une économie de moyens à la formation de jugement. Cette présentation du travail du rapporteur est corroborée par le conseiller d'Etat Pierre Fanachi, écrivant que lorsqu'« il envisage de donner satisfaction au requérant, il n'a à répondre qu'au moyen qui lui paraît fondé, étant dispensé d'examiner les autres, du moins dans son projet, par application de la règle dite “de l'économie des moyens”. »³²⁰

84. L'économie des moyens orientant le travail du rapporteur – Aussi, l'anticipation d'une future et probable économie des moyens dans les motifs de la décision finale peut cadrer le travail du rapporteur qui, convaincu du bien-fondé d'un moyen emportant à lui seul la solution du litige, et de l'inutilité d'autres moyens, pourra concentrer ses analyses et ses recherches sur le moyen qu'il estime être décisif. Ce qui vaut pour le rapporteur vaut également pour le réviseur, dont la « réflexion, et celles qui suivront seront nourries de la façon dont le rapporteur a perçu le dossier, lui a donné vie, l'a façonné. »³²¹ La façon, dans la note du rapporteur, dont les recherches ont été concentrées sur tel point ou allégées sur tel autre, par anticipation d'une économie de moyens, peut ainsi participer à cadrer les débats lors du délibéré, ou d'une éventuelle séance d'instruction.

B. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ANTICIPÉE PAR LE RAPPORTEUR PUBLIC

85. La possibilité pour le rapporteur public de ne pas examiner l'ensemble des moyens à l'occasion de ses conclusions peut prêter à débat selon la conception retenue de cette fonction (*I*). Dans la pratique, l'économie des moyens est prise en compte par le

³¹⁸ D. Ribes, « La motivation des décisions du Conseil d'Etat », in F. Hourquebie, M.-C. Ponthoreau (dir.), *op. cit.*, p. 183, spéc. p. 193 ; CEDH, 7 juin 2001, *Mme Kress*, n° 39594/98, §40, *RFDA*, 2001, p. 1011 : la note du rapporteur « doit expliquer la réponse apportée à chaque moyen soulevé dans la requête (...) ».

³¹⁹ H. Lenoan, *La procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en premier et en dernier ressort*, thèse, Dalloz, 1954, p. 143.

³²⁰ P. Fanachi, *Le procès administratif*, Que sais-je ?, PUF, 1993, p. 109.

³²¹ D. Labetoulle, « Remarques sur l'élaboration des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 333, spéc. p. 336.

rapporteur public, par anticipation, de différentes manières, pouvant aller jusqu'au non-examen de certains moyens (2).

1. LA COMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LES FONCTIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

86. Une question non tranchée par les déterminations légales et jurisprudentielles des missions du rapporteur public – Ni la jurisprudence ni la loi n'indiquent de façon claire que le rapporteur public, anciennement commissaire du gouvernement, doit procéder à un examen exhaustif des moyens constitutifs du débat litigieux³²². Cette question non tranchée ouvre deux interprétations possibles des fonctions du rapporteur public : l'une selon laquelle il peut accomplir sa mission sans répondre à tous les moyens constitutifs du débat litigieux (a) ; l'autre selon laquelle le plein accomplissement de ses fonctions implique l'examen de la valeur de l'ensemble des moyens du procès (b).

a. Première interprétation : les fonctions du rapporteur public n'impliquent pas par principe l'examen exhaustif des moyens

87. Une mission concentrée sur la justification de la solution proposée – Le rapporteur public est tenu de proposer une solution au litige³²³, et là réside la finalité essentielle de l'institution, finalité primant sur la réponse à tous les moyens du procès. En particulier « Lorsqu'ils concluent en accord avec le projet de la sous-section et que la solution leur apparaît certaine, les rapporteurs publics peuvent aller directement à l'essentiel. »³²⁴ Réfléchissant à la possible évolution du rôle attribué au rapporteur public, un magistrat administratif peut envisager qu'il lui appartiendra « de mieux cerner dans l'avenir les points sur lesquels sa contribution est nécessaire »³²⁵ selon les spécificités de chaque affaire. Ainsi, « dans la plupart des cas, il pourra faire l'économie d'éléments secondaires, pour mieux se concentrer, à la manière d'un tacticien, sur l'essentiel, sur l'argument susceptible d'emporter la décision ou la conviction. »³²⁶ Dans cette perspective, des moyens insusceptibles de

³²² Sur ce point, l'arrêt *Esclatine* (CE, 29 juillet 1998, n° 179635, rec. 320, concl. Chauvaux) n'informe pas plus que l'arrêt *Gervaise* (CE Sect., 10 juillet 1957, rec. 466). L'article L. 7 du code de justice administrative, aligné sur ces jurisprudences, n'apporte pas davantage de précisions, tandis que l'arrêt de Section *Communauté d'agglomération du pays de Martigues* n'évoque que le contenu de la communication du sens des conclusions aux parties (CE Sect., 21 juin 2013, précit. : il appartient au rapporteur public de préciser « les raisons qui déterminent la solution qu'appelle, selon lui, le litige, et notamment d'indiquer, lorsqu'il propose le rejet de la requête, s'il se fonde sur un motif de recevabilité ou sur une raison de fond, et, de mentionner, lorsqu'il conclut à l'annulation d'une décision, les moyens qu'il propose d'accueillir »).

³²³ CE, 13 juin 1975, *Andrassé*, rec. 356.

³²⁴ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 853, p. 429 sq.

³²⁵ A. Bonnet, « La nouvelle partition (à écrire) du commissaire du gouvernement », *AJDA*, 2003, p. 323, spéc. p. 326 .

³²⁶ *Ibid.*

modifier la solution, et probablement économisés dans le futur arrêt, feraient figure d'« éléments secondaires » et pourraient n'être pas examinés par le rapporteur public.

88. La marge de liberté du rapporteur public dans la rédaction des conclusions – Sur la façon de procéder pour proposer une solution au litige, le Conseil d'Etat a précisé qu'un arrêt est irrégulier lorsque le rapporteur public n'a pas motivé sa position, « sans exposer même succinctement les motifs de la solution proposée »³²⁷. Une motivation est donc obligatoire mais des motifs succincts sont envisageables, confortant la marge de manœuvre laissée au rapporteur public. Le conseiller d'Etat Christian Gabolde rappelle, à ce titre, que « le rapporteur public est libre de donner à ses conclusions le contenu et le sens qui lui conviennent »³²⁸, tandis que MM. Guyomar et Seiller soulignent qu'« Il n'existe pas de modèle type de conclusions. »³²⁹ Caractérisées par une absence de formalisme, concentrées essentiellement sur la justification de la solution proposée, les conclusions du rapporteur public, selon cette interprétation, pourraient ne pas répondre à l'ensemble des moyens du procès.

b. Seconde interprétation : les fonctions du rapporteur public impliquent par principe l'examen exhaustif des moyens

89. Plusieurs arguments, appuyés sur les fonctions assignées au rapporteur public, peuvent soutenir qu'il lui revient d'examiner la totalité des moyens constitutifs du débat litigieux et confirmer que le commissaire du gouvernement, comme l'écrit Tony Sauvel, « analyse et critique tous les moyens »³³⁰.

90. Traitement complet du litige. Envisager les différentes solutions – Le rapporteur public étant tenu de procéder à une analyse complète des problèmes de droit posés à la juridiction par l'espèce, « les conclusions doivent exposer clairement mais complètement les données de l'affaire »³³¹ et le rapporteur public doit envisager les différentes solutions qui s'offrent à elle³³². Seul un examen complet des moyens le permet. Par exemple, en contentieux de l'excès de pouvoir ou en cassation, dans le cas de figure où il considérerait qu'un moyen permet à lui seul de justifier une décision d'annulation, il devrait alors envisager

³²⁷ CE, 11 février 2004, *Pépiot*, n° 232755, rec. t. 756 ; *AJDA*, 2004, p. 998 ; *DA*, 2004, n° 114, note. R. S.

³²⁸ C. Gabolde, « Le jugement », in *Pratique du contentieux administratif. Dalloz professionnel*, Dossier 270, n° 270.421.

³²⁹ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 852, p. 428.

³³⁰ T. Sauvel, « Les origines du commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux », *RDP*, 1949, p. 5.

³³¹ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 853, p. 429.

³³² B. Genevois, « La commissaire du gouvernement ou la stratégie de la persuasion », *RFDA*, 2000, p. 1207, spéc. p. 1208 : « L'expression de sa pensée n'est pas assujettie aux exigences de concision que s'imposent les rédacteurs des arrêts. Il est invité à envisager "les solutions" qu'appelle le litige alors que la juridiction ne pourra en retenir qu'une seule. ».

l'hypothèse dans laquelle le Conseil d'Etat ne le suivrait pas sur ce point, et analyser la valeur des autres moyens pour envisager, soit un rejet, soit une annulation sur un autre fondement, avant de conclure à la position qu'il adopte personnellement. La lecture de conclusions révèle qu'il procède régulièrement de la sorte³³³.

91. Complément des visas. Transparence à l'égard des parties – Les conclusions du rapporteur public ne sont pas destinées à la seule formation de jugement, et représentent pour les parties « une garantie de transparence du processus juridictionnel » leur permettant « de vérifier que leur argumentation a été totalement et correctement prise en compte. »³³⁴ A l'instar des visas, les conclusions du rapporteur public doivent garantir aux parties que l'ensemble de leurs moyens ont été pris en compte³³⁵. Seulement, au sein de la décision juridictionnelle, la simple analyse des moyens dans les visas peut, en cas d'économie de moyens, ne pas être complétée par un examen de leur valeur. Les conclusions du rapporteur public permettent alors ce que les seuls visas ne permettent pas en cas d'économie de moyens : la démonstration que tous les moyens ont été examinés dans leur valeur. En ce sens, les conclusions du rapporteur public, désormais soumises au contradictoire, semblent par ailleurs se destiner de plus en plus aux parties³³⁶.

92. Complément des motifs – De même, les conclusions des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics ont traditionnellement été perçues comme « complétant la motivation parfois succincte des décisions »³³⁷. Ce serait peut-être, s'interroge Yann Aguila,

³³³ P. ex., J.-M. Pauti, concl. sur CE Sect, 27 juillet 1984, *M. Jacques Kessler et a.*, *AJDA*, 1984, p. 632 : le commissaire du gouvernement examine d'office le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte et considère qu'il doit être accueilli. Sans arrêter ici sa démonstration, il complète ses conclusions par l'examen de la valeur des autres moyens : « Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire, et dans l'hypothèse où vous seriez d'un avis contraire, que nous examinerions très brièvement les moyens des requêtes. » Cf. également : B. de Froment, concl. sur CE Ass, 28 juin 1991, *Syndicat national des lycées et collèges Force ouvrière, Syndicat national des enseignements techniques et professionnels*, *AJDA*, 1991, p. 902 : le commissaire du gouvernement propose l'accueil d'un premier moyen puis poursuit ses conclusions, envisageant l'hypothèse de n'être pas suivi par le Conseil d'Etat sur ce point : « Dans le cas inverse, vous seriez conduits à examiner les autres moyens des requêtes, qui ne vous retiendraient pas longtemps. » Il complète alors ses propos par un examen de la valeur de l'ensemble des quatre moyens restants.

³³⁴ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 854, p. 430.

³³⁵ C. Maugué, « Rapporteur public », *JCI Adm.*, fasc. 1031, n° 27 : « Le prononcé de conclusions publiques motivées présente, pour les parties, le très grand avantage de leur permettre de s'assurer, à un moment où la décision n'est pas encore acquise, que leur argumentation a été pleinement prise en compte et qu'aucune erreur sur les faits de l'espèce n'a été commise. » ; D. Chabanol, « Le contradictoire et le commissaire du gouvernement », *RFDA*, 2001, p. 327, spéc. p. 330 : « C'est en l'entendant que les parties peuvent tout d'abord s'assurer que tous leurs écrits, tous leurs moyens, tous leurs raisonnements, ont été pris en compte, et que donc le délibéré aura bien lieu sur leur affaire, et non sur un dossier tronqué et lu trop rapidement. »

³³⁶ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 864, p. 434 : « les conclusions constituent aujourd'hui davantage la dernière étape du débat contradictoire que le premier moment du délibéré » et leur « format » est « défini davantage en fonction des attentes des parties que des besoins des juges ».

³³⁷ *Ibid.*, n° 854, p. 430. Pour une analyse, sur la question de l'argumentation, des conclusions comme « discours parajuridictionnel essentiel pour compléter la motivation des décisions de justice », cf. T. Delançays, *op. cit.*, p. 442 sqq.

« l'une des fonctions essentielles des commissaires du gouvernement : dire ce qui n'est pas dit dans le jugement, *dire le non-dit*. »³³⁸ Les conclusions peuvent compléter un déficit de réponse à certains moyens, en se prononçant sur des moyens économisés dans les motifs, se prononçant là où la formation de jugement a gardé le silence. Cette réponse du rapporteur public aux moyens économisés, bien qu'elle ne soit dotée d'aucune autorité de chose jugée, peut ainsi constituer la seule réponse, par un membre de la juridiction, à certains des moyens soulevés par les parties. Les conclusions peuvent ainsi apporter une réponse à des interrogations formulées lors du débat contradictoire et mettre fin à des incertitudes laissées dans l'obscurité par les motifs. Cette fonction peut d'ailleurs être utilisée pour justifier le maintien de la pratique de l'économie des moyens : « Il semble opportun, pour la lisibilité et la prévisibilité des décisions de justice, d'en rester à l'économie de moyens et de laisser aux conclusions du commissaire du gouvernement le soin de prendre position sur l'ensemble des moyens de la requête. »³³⁹

Le groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative a cependant souligné qu'il était « fermement d'avis que les conclusions ne sauraient pallier les éventuelles insuffisances de motivation des décisions juridictionnelles. »³⁴⁰

2. LES TECHNIQUES D'ANTICIPATION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LA PRATIQUE DES RAPPORTEURS PUBLICS

93. La lecture de nombreuses conclusions fait apparaître que les rapporteurs publics, comme hier les commissaires du gouvernement, peuvent anticiper la pratique de l'économie des moyens dans la future décision juridictionnelle. Cette anticipation peut se manifester de trois manières : par l'indication à la formation de jugement qu'elle pourra pratiquer une économie de moyens (a), par la concentration des conclusions sur les moyens qui ont vocation à ne pas être économisés (b), enfin par le non examen de la valeur de certains moyens, c'est-à-dire une pratique de l'économie des moyens par le rapporteur public lui-même (c).

³³⁸ Y. Aguila, « L'officieux et le non-dit », *loc. cit.* : « Voilà peut-être la clé, la justification profonde de cette institution peu ordinaire ».

³³⁹ J.-P. Jouguelet, « La motivation des décisions du juge administratif », in H. Ruiz Fabri et J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, p. 237, spéc. p. 240.

³⁴⁰ P. Martin (dir.), *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, p. 13. De même : D. Ribes, « La motivation des décisions du Conseil d'Etat », *loc. cit.*, spéc. p. 189 : « Les conclusions des rapporteurs publics peuvent, selon le professeur Ribes, dans une certaine mesure seulement, constituer une "fenêtre sur cour" en exprimant des arguments qui ont pu être échangés au sein de la juridiction mais tel n'est pas par essence leur fonction. ».

a. Le rapporteur public indiquant une possible économie de moyens à la formation de jugement

94. Exemple des conclusions Michel sur l'arrêt *Benjamin* – Un exemple de cette pratique nous est donné par le commissaire du gouvernement Michel concluant sur l'arrêt *Benjamin* de 1933³⁴¹. Après avoir constaté que l'arrêté du maire de Nevers était disproportionné au regard des risques pour l'ordre public et des moyens dont il disposait, le Conseil d'Etat décide l'annulation, « sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir ». Cette économie avait été anticipée par le commissaire du gouvernement qui l'avait proposée à la formation de jugement : « Il semble d'ailleurs qu'en l'espèce sa décision soit entachée non seulement de violation de la loi, mais encore d'un véritable détournement de pouvoir. (...) Mais nous estimons qu'il est inutile de retenir, en l'espèce, le moyen tiré d'un détournement de pouvoir, la violation de la loi de 1881 suffisant à entraîner l'annulation des décisions attaquées. »³⁴²

95. Autres exemples – De nombreux autres exemples peuvent être cités, le commissaire du gouvernement indiquant à la formation de jugement : « Ce moyen est fondé mais nous pensons qu'en vertu de la règle d'économie des moyens vous n'aurez pas à l'examiner. »³⁴³ ; « Si vous annulez le décret, la règle de l'économie de moyens vous dispensera de répondre à ces moyens spécifiques. »³⁴⁴ ; « Si vous nous suivez vous reconnaîtrez donc un caractère sérieux au moyen de fond, ce qui vous dispensera de statuer sur le mérite du moyen de légalité externe. »³⁴⁵ Un commissaire du gouvernement, après avoir relevé quatre illégalités entachant l'acte litigieux, peut préciser que « le principe de l'économie des moyens nous conduit à vous proposer de retenir l'absence de base légale de la décision », comme unique fondement de la décision d'annulation³⁴⁶, ou, après avoir constaté que tel moyen est voué au rejet, indiquer qu'« en vertu de la règle de l'économie des moyens, vous n'aurez pas à statuer sur ce moyen (...) »³⁴⁷. Il peut d'emblée annoncer la possibilité d'une telle économie : « Vous n'aurez pas à vous pencher à notre avis sur l'ensemble des moyens soulevés par les requérants (...) »³⁴⁸. Les exemples sont innombrables de commissaires du gouvernement et rapporteurs publics indiquant à la formation de jugement

³⁴¹ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, rec. 541 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 43 ; *S.*, 1934, 3, p.1, concl. Michel ; *D.*, 1933, 3, p. 354, concl. Michel.

³⁴² G. Michel, concl. sur CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, *S.*, 1934, 3, p.1 ; *D.*, 1933, 3, p. 354 ; *GCJA*, n° 82.

³⁴³ G. Bachelier, concl. sur CE, 31 janvier 1997, *Société Etablissements lung, Dr. fisc.*, n° 17, 1997, comm. 476.

³⁴⁴ Y. Struillou, concl. sur CE Ass., 28 décembre 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation, RFDA*, 2010, p. 605.

³⁴⁵ D. Chauvaux, concl. sur CE, 28 février 2001, *Philippart et Lesage, RFDA*, 2001 p. 390.

³⁴⁶ J.-D. Combexelle, concl. sur CE, 23 juin 1997, *M. Chevallier*, n° 185110, inédites.

³⁴⁷ G. Bachelier, concl. sur CE, 11 février 1998, *SA des Monoprix*, n° 170969, inédites.

³⁴⁸ O. van Ruymbeke, concl. sur CE, 13 décembre 1987, *Syndicat national des transports aériens, RDP*, 1988, p. 275.

qu'elle pourra économiser tels moyens³⁴⁹, ou lui indiquant précisément qu'elle pourra recourir à la formule-type consacrée³⁵⁰.

b. Le rapporteur public orientant ses conclusions en fonction d'une possible économie de moyens

96. Exemple des conclusions Gazier sur l'arrêt *Daudignac* – Dans ses conclusions sur l'arrêt *Daudignac*³⁵¹, le commissaire du gouvernement Gazier constata que les requérants avaient invoqué deux moyens, l'un tiré d'une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, l'autre d'un détournement de pouvoir du maire de Montauban. Il livra d'importants développements quant à la valeur du premier moyen qu'il estima devoir être accueilli. Il pût alors, à l'égard du second moyen, sachant qu'il serait probablement économisé par la formation de jugement, se contenter de brèves remarques. Précisant qu'« Il nous paraît donc inutile d'examiner le moyen de détournement de pouvoir allégué par les requérants (...) », il se contenta d'en analyser la valeur en quelques mots seulement³⁵².

97. Autres exemples – L'anticipation de la future économie de moyens par la formation de jugement, et ses répercussions sur la rédaction des conclusions est manifeste

³⁴⁹ T. Tuot, concl. sur CE, 3 novembre 1989, *M. Gérard Ecorcheville et a.*, *AJDA*, 1990, p. 186 : « Vous pourrez donc faire droit aux conclusions des demandeurs en annulant jugement et délibérations sans avoir à statuer sur leurs deux autres moyens. » ; B. Genevois, concl. sur CE Sect., 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre, RDP*, 1983, p. 216 : « Si vous nous suivez, vous n'aurez pas à examiner les autres moyens invoqués par la requérante. » ; S. Daël, concl. sur CE, 21 mars 1986, *M. Kalck*, rec. 77, *AJDA*, 1986, p. 449 : « vous serez selon nous dispensés d'examiner plus longuement les vices de procédure invoqués qui ont été énumérés il y a quelques instants (...) » ; G. Pellissier, concl. sur CE, 9 décembre 2016, *Commune de Fontvieille*, n° 396352, via ArianeWeb : l'accueil de tel moyen « vous dispensera d'examiner les autres moyens du pourvoi » ; G. Pellissier, concl. sur CE, 25 octobre 2013, *Département de l'Isère et Société des Cars Philibert*, n° 370573 via ArianeWeb : « Si vous nous suivez, vous annulerez les deux ordonnances attaquées, ce qui vous dispensera d'examiner les autres moyens. ».

³⁵⁰ Y. Robineau, concl. sur CE Sect., 3 mai 1982, *M. Louchart*, *AJDA*, 1982, p. 538 : « Nous vous invitons donc à annuler pour incompétence, sans même qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête (...) ». De même, M. Guyomar, concl. sur CE Sect., 1er octobre 2010, *Mme Tacite*, via ArianeWeb : « (...) vous annulerez le décret attaqué, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête. » ; V. Daumas, concl. sur CE, 16 juillet 2014, *Association « Sauvons l'université ! » et a.*, n° 372835, via ArianeWeb : « Si vous nous suivez vous parviendrez à l'annulation totale de cet article 3, sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur les autres moyens des requêtes. ». V. également M. Guyomar, concl. sur CE Sect., 30 décembre 2010, *Robert*, n° 329513, via ArianeWeb ; J. Lessi, concl. sur CE, 8 juin 2016, *Ville de Paris*, n° 393612, via ArianeWeb ; J. Lessi, concl. sur CE, 9 novembre 2016, *Fédération des employés et cadres de la CGT Force ouvrière et autres*, n° 388822, via ArianeWeb ; V. Daumas, concl. sur CE, 7 mars 2012, *CRIIGEN*, n° 329249, via ArianeWeb ; X. de Lesquen, concl. sur CE, 15 avril 2016, *Syndicat mixte du Piémont des Vosges et autres*, n° 363638, via ArianeWeb ; A. Bretonneau, concl. sur CE, 6 juillet 2015, *Garde des sceaux, ministre de la justice*, *AJDA*, 2015, p. 2284.

³⁵¹ F. Gazier, concl. sur CE Ass., 22 juin 1951, *Daudignac, D.*, 1951, p. 589.

³⁵² *Ibid.* : « Il nous paraît donc inutile d'examiner le moyen de détournement de pouvoir allégué par les requérants et fondé sur les interventions auprès des pouvoirs publics, hautement proclamées dans les journaux de la corporation, des photographes installés. Aussi bien, les motifs invoqués par l'Administration à l'appui des arrêtés attaqués ont une suffisante consistance pour que la simple coïncidence des réglementations prescrites avec les intérêts des photographes sédentaires ne suffise pas à révéler un véritable détournement de pouvoir de la part des municipalités en cause. ».

dans celles rédigées par le commissaire du gouvernement Dandelot sur l'arrêt de Section *PMI* de 1984. Après avoir constaté que le moyen de légalité externe tiré d'une violation de l'obligation de motivation devait être accueilli, il réduisit ses développements à l'égard des moyens dont il anticipa la future économie dans les motifs : « Le premier moyen de la requête est tiré d'une violation de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs. (...) Cela vous conduira à annuler sur ce terrain la décision attaquée. Nous n'évoquerons donc que rapidement le fond de l'affaire. »³⁵³

D'autres exemples similaires peuvent être mentionnés, comme les conclusions Lagrange sur l'arrêt d'Assemblée *Bouguen* de 1943³⁵⁴, ou les conclusions Guyomar sur l'arrêt de Section *Tacite* de 2010³⁵⁵.

c. Le rapporteur public pratiquant lui-même l'économie des moyens

98. Exemples d'absence d'examen de certains moyens – La lecture de certaines conclusions fait apparaître que le commissaire du gouvernement ne se prononce pas sur la valeur de l'ensemble des moyens qu'il relève³⁵⁶, voire n'examine ni ne mentionne les autres moyens soulevés³⁵⁷. Il peut indiquer lui-même l'inutilité de l'examen d'un moyen. Par exemple : « Par économie de moyens, vous n'aurez pas à statuer sur les autres moyens de cassation qui, comme nous l'avons dit, portent tous sur la légalité des mêmes décisions et la réparation des mêmes préjudices. C'est pourquoi nous ne les évoquerons pas ici, quoique certains soient délicats. »³⁵⁸

³⁵³ M. Dandelot, concl. sur CE Sect., 4 mai 1984, *SA la Participation mobilière et immobilière et a.*, *AJDA*, 1984, p. 513.

³⁵⁴ M. Lagrange, concl. sur CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen, D.*, 1944, p. 52 ; *S.*, 1944, 3, p. 1. Après avoir conclu à la compétence du Conseil d'Etat et accueilli un premier moyen de fond, il traite rapidement, « d'un mot », les deux autres moyens invoqués, même si l'un d'eux paraît susceptible d'être accueilli.

³⁵⁵ M. Guyomar, concl. sur CE Sect., 1^{er} octobre 2010, *Mme Tacite*, n° 311938, *via ArianeWeb*. Le rapporteur public écarta rapidement, en quelques phrases, les moyens de la requérante tirés d'un vice de procédure et d'une violation des droits de la défense, dont le mal-fondé et l'inopérance ne posaient pas de difficulté. Il s'attarda ensuite longuement sur le moyen dont la complexité avait justifié le renvoi de l'affaire devant la Section du contentieux, estima qu'il était fondé et conclut : « Vous annulerez donc le décret attaqué, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête. »

³⁵⁶ P. ex. : D. Lévis, concl. sur CE, 31 mars 1989, *M. Gaignault*, *AJDA*, 1989, p. 540 ; S. Fratacci, concl. sur CE, 10 novembre 1993, *Préfet de la Région d'Ile -de-France*, *RDP*, 1994, p. 552.

³⁵⁷ M. Roux, concl. sur CE, *MM. Pierratte et autres*, 23 octobre 1985, *AJDA*, 1985, p. 36. Alors que le Conseil d'Etat précise qu'il statue « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête », le commissaire du gouvernement Roux, dans ses courtes conclusions, n'a pas fait mention de ces « autres moyens », pour ne se concentrer que sur le moyen qui sera retenu par le Conseil d'Etat.

³⁵⁸ D. Botteghi, concl. sur CE, 6 février 2013, *Mme Chirio*, n° 347622, *via ArianeWeb*. Pour un exemple supplémentaire : M. Laroque, concl. sur CE Sect., 8 mars 1991, *Ministre délégué chargé des transports c. Syndicat indépendant du corps administratif supérieur de l'aviation civile et de la météorologie*, *AJDA*, 1991, p. 644 : « En nous dispensant d'examiner le moyen touchant à la compétence de l'auteur de l'acte, c'est donc la confirmation par un autre motif du jugement (...) que nous vous proposons. » ; J. Guionin, concl. sur CE, 25 juillet 1952, *Sieur Thibault*, rec. 394 : après avoir proposé l'accueil d'un premier moyen, il indiqua qu'il conclut à l'annulation du décret attaqué « sans avoir par conséquent, à examiner la valeur du second moyen de la requête, du reste mal fondé (...) ».

99. Réappropriation de la formule-type indiquant l'économie d'un moyen – Les commissaires du gouvernement et rapporteurs publics peuvent indiquer qu'ils n'examinent pas la valeur de certains moyens en recourant à la même formule-type employée par la juridiction dans ses motifs quand elle pratique une économie de moyens. On peut lire ainsi, par exemple : « Par les motifs précédemment indiqués, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, nous concluons (...) »³⁵⁹. L'étude des conclusions disponibles sur la base de données ArianeWeb fait apparaître un usage non exceptionnel de cette formule par les rapporteurs publics ces dernières années. Par exemple, concluant sur l'arrêt *Société Celtipharm* de 2016, le rapporteur public Lessi conclut à l'annulation de l'acte litigieux « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de légalité interne »³⁶⁰. On trouve d'autres illustrations récentes d'un usage similaire de cette technique dans les conclusions de M. Lessi³⁶¹, et notamment chez les rapporteurs publics Daumas³⁶², de Lesquen³⁶³, Crépey³⁶⁴, Bretonneau³⁶⁵, Bokdam-Tognetti³⁶⁶, Decout-Paolini³⁶⁷, Vialettes³⁶⁸ ou encore Dacosta³⁶⁹.

³⁵⁹ O. Fouquet, concl. sur CE, 21 octobre 1985, *Société des transports automobiles Michel Delattre*, AJDA, 1986, p. 105.

³⁶⁰ J. Lessi, concl. sur CE, 20 mai 2016, *Société Celtipharm*, n° 385305, via ArianeWeb. La formule peut s'accompagner d'une réponse lapidaire aux autres moyens, p. ex. V. Daumas, concl. sur CE, 6 mars 2015, *M. Aumas*, n° 374400, via ArianeWeb : « Si vous nous suivez vous accueillerez le moyen d'erreur de droit soulevé sur ce point par le pourvoi – sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, notamment les deux moyens d'insuffisance de motivation mentionnés en tête du pourvoi, lesquels, au demeurant, ne valent rien. ».

³⁶¹ J. Lessi, concl. sur CE, 6 mai 2016, *Fédération de l'hospitalisation privée*, n° 384071, via ArianeWeb ; J. Lessi, concl. sur CE, 16 mars 2016, *Société Crédit agricole immobilier entreprise*, n° 384786, via ArianeWeb ; J. Lessi, concl. sur CE, 16 mars 2016, *M. A.*, n° 388936, via ArianeWeb ; J. Lessi, CE, 16 mars 2016, *Société Capcity*, n° 389160, via ArianeWeb.

³⁶² V. Daumas, concl. sur CE, 6 juillet 2016, *Association nationale pommes poires*, n° 391684, via ArianeWeb ; CE, 19 octobre 2016, *M. Chibane*, n° 398975, via ArianeWeb ; CE, 22 septembre 2014, *Syndicat national de l'environnement FSU*, n° 364019, via ArianeWeb ; CE, 28 mai 2014, *M. Simon*, n° 366009, via ArianeWeb : « sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir soulevées » ; CE, 9 avril 2014, *Association d'organisations de producteurs « Jardins de Normandie »*, n° 369342, via ArianeWeb ; CE, 6 mars 2014, *Association des producteurs de bourgogne en Beaujolais et a.*, n° 356100, via ArianeWeb.

³⁶³ X. de Lesquen, concl. sur CE, 1^{er} octobre 2015, *M. A.*, n° 379622, via ArianeWeb ; CE, 17 décembre 2014, *Ministre de l'écologie*, n° 367202, via ArianeWeb ; CE, 22 septembre 2014, *M. Groc*, n° 364124, via ArianeWeb ; CE, 22 septembre 2014, *Mme Delgado*, n° 365199, via ArianeWeb ; CE, 25 juin 2014, *M. et Mme C.*, n° 352633, via ArianeWeb.

³⁶⁴ E. Crépey, concl. sur CE, 14 mars 2016, *Polynésie française*, n° 395288, via ArianeWeb.

³⁶⁵ A. Bretonneau, concl. sur CE, 21 septembre 2015, *Société Total Caraïbes*, BJDU, 2016, p. 235 ; CE, 21 septembre 2015, *Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters et a.*, n° 389815, via ArianeWeb ; CE, 27 mai 2015, *Elections municipales de Crisolles*, n° 382162, via ArianeWeb.

³⁶⁶ E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 5 juin 2015, *M. B.*, n° 370894, via ArianeWeb.

³⁶⁷ R. Decout-Paolini, concl. sur CE, 1^{er} juin 2015, *Commune de Mareil-le-Guyon*, n° 368335, via ArianeWeb.

³⁶⁸ M. Vialettes, concl. sur CE, 12 décembre 2012, *Commune de Vaugneray*, BJDU, 2013, p. 112.

³⁶⁹ B. Dacosta, concl. sur CE, 10 avril 2015, *Centre hospitalier territorial de Nouvelle-Calédonie*, BJCP, 2015, p. 272.

§2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ET LE DÉCALAGE ENTRE RAISONNEMENT RÉEL ET RAISONNEMENT EXPOSÉ DANS LES MOTIFS

100. L'économie des moyens comme manifestation du décalage entre raisonnement réel et raisonnement exposé – Le raisonnement du juge, tel qu'il apparaît dans les motifs ne correspond pas nécessairement au raisonnement qui l'a déterminé à adopter la solution : « le raisonnement apparent, s'il porte la quintessence de l'application de la règle au cas, dissimule le raisonnement préalable, qui a nourri la discussion et justifié les choix opérés »³⁷⁰. Une étude portant sur l'élaboration de la décision du juge doit tenir compte de deux hypothèses : l'une selon laquelle la motivation est « la description du procédé mental du juge », l'autre selon laquelle la motivation constitue davantage un « discours justificatif, que le juge élabore *ex post* »³⁷¹. Cette problématique générale s'applique à notre sujet : l'économie des moyens pratiquée dans les motifs reflète-t-elle le raisonnement réel suivi par le juge pour décider de la solution ?

101. Difficulté de l'étude – Dans un article sur le raisonnement finaliste du juge administratif, Frédéric Rouvillois prévient : « il est périlleux de prétendre savoir ce qui a effectivement eu lieu dans l'esprit du juge : l'intention, la méthode qu'il emploie n'est pas forcément celle qu'il révèle. »³⁷² Faute de pouvoir sonder et systématiser l'esprit des juges, il faut ici prévenir de la prudence des analyses proposées quant à la démarche intellectuelle opérée par les auteurs de la décision juridictionnelle. Prudence de l'analyse, mais non refus d'obstacle. Ces raisonnements existent et il revient au chercheur d'affronter la difficulté, en examinant deux hypothèses : celle de la correspondance (A) et celle de la discordance (B) entre le raisonnement réel et le raisonnement exposé dans les motifs.

A. HYPOTHÈSE DE LA CORRESPONDANCE : L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME REFLET DU RAISONNEMENT RÉEL DU JUGE

102. Précision de l'hypothèse – Dans cette hypothèse, le raisonnement suivi par le juge pour décider de la solution à donner au litige serait similaire au raisonnement tel que le fait apparaître la technique de l'économie des moyens dans les motifs. Soit l'exemple d'une annulation pour excès de pouvoir fondée sur la réponse expresse et l'accueil d'un unique moyen. On peut affirmer que l'économie de moyens pratiquée reflète le raisonnement réel du

³⁷⁰ P. Deumier, « Présentation », in P. Deumier (dir.), *Le raisonnement juridique. Recherche sur les travaux préparatoires des arrêts*, Dalloz, 2013, p. 2.

³⁷¹ A. De Vita, « La prise de décision par le juge. Aperçus comparatifs », *RIDC*, 1998, vol. 50, n° 3, p. 809, spéc. p. 811.

³⁷² F. Rouvillois, *loc. cit.*, spéc. p. 1818 ; Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 51 : « Plus encore que les concepts, les modes de raisonnement qu'utilise le juge administratif dans la conduite de son travail juridictionnel sont difficiles à connaître. »

juge si celui-ci a en effet forgé sa conviction quant au choix d'une annulation sur la base de l'examen du seul moyen accueilli dans les motifs³⁷³.

103. Inscription dans la problématique générale des relations entre raisonnement réel et raisonnement exposé – L'analyse selon laquelle le raisonnement construit dans les motifs n'est pas l'exacte traduction du raisonnement élaboré pour trouver la solution, ne doit pas être surestimée. Ainsi Emmanuelle Jouannet invite-t-elle à relativiser ce décalage entre syllogisme de raisonnement et syllogisme de construction, dès lors qu'au cours du « procédé de découverte de la solution »³⁷⁴, le syllogisme peut être présent comme « un “déjà là” conduisant mentalement [le juge] à la solution ; et qu'il va retracer dans sa motivation sans déguiser son raisonnement. »³⁷⁵ Ainsi, « il est tout à fait possible », poursuit l'auteur, que les juges envisagent telle solution « en fonction d'un paysage mental qui leur fait appliquer mentalement, et intuitivement, un syllogisme immédiat à l'espèce »³⁷⁶. On peut donc voir le syllogisme « non systématiquement comme étant de la mauvaise foi ou un simple procédé de justification, mais également comme une méthode de raisonnement et de découverte primaire qui sera au cœur de la motivation. »³⁷⁷ Cette hypothèse est ici appliquée à l'économie des moyens qui pourrait être, en plus d'un procédé de justification de la décision, une méthode de découverte de la solution.

Selon l'hypothèse de la correspondance entre raisonnement exposé dans les motifs et raisonnement réel du juge, la pratique de l'économie des moyens dans les motifs pourrait correspondre à la pratique d'un principe d'économie dans la recherche de la solution (1). Une telle analyse implique un présupposé, qui doit être discuté, selon lequel les moyens jouent un rôle essentiel dans la démarche intellectuelle du juge en structurant sa recherche de la solution (2).

1. LE PRINCIPE D'ÉCONOMIE COMME MÉTHODE DE RECHERCHE DE LA SOLUTION

104. Les membres de la juridiction chargés de l'examen du litige, spécialement rapporteur et rapporteur public, sachant que la décision pourra se borner à statuer sur un unique moyen, peuvent concentrer leur travail sur le moyen dont la probabilité d'accueil est la plus importante. La pratique de l'économie des moyens dans la rédaction des motifs de la

³⁷³ On peut percevoir, entre les lignes, cette hypothèse dans ces conclusions du rapporteur public Boulouis : « Comme juge de l'excès de pouvoir, il est tenu par ce qu'il est convenu d'appeler le principe de l'économie des moyens et il peut céder à la tentation (...) de retenir le premier moyen fondé, sans s'interroger sur la pertinence des autres. », N. Boulouis, concl. sur CE, 19 décembre 2007, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable du Confolentais*, n° 291487, inédites.

³⁷⁴ E. Jouannet, *loc. cit.*, spéc. p. 267.

³⁷⁵ *Ibid.*, spéc. p. 268.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

décision est alors anticipée au stade de la recherche intellectuelle de la solution. Le juge peut, à ce stade, appliquer un principe d'économie, méthode selon laquelle, entre deux hypothèses aboutissant à la même conclusion, il faut se concentrer en priorité sur la plus simple et vraisemblable³⁷⁸.

Dans cette perspective, les moyens du procès constituent autant d'hypothèses dont l'éventuelle reconnaissance du bien-fondé amènerait le juge à conclure à l'accueil de la demande qu'elles soutiennent. Soit l'exemple d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge est saisi de deux moyens ayant vocation à aboutir à une même finalité, l'annulation. Pour schématiser, le premier s'appuie sur une jurisprudence établie, nécessite peu d'analyse des faits, et son bien-fondé paraît vraisemblable. Le second s'appuie sur une jurisprudence incertaine, pourrait nécessiter un supplément d'instruction dans l'analyse des faits, et son bien-fondé paraît improbable. Appliquant le principe d'économie, le juge concentrera son attention prioritairement sur le premier moyen d'autant plus qu'il sait, par anticipation, que la future décision pourra se contenter de se prononcer uniquement sur celui-ci.

L'anticipation de l'économie des moyens incite le juge à recourir au principe d'économie comme méthode de recherche de la solution. Il peut alors y avoir correspondance, sur ce point, entre le raisonnement apparent dans la motivation de la décision et le raisonnement réel du juge dans la recherche de la solution, dès lors que l'unique moyen auquel il est répondu dans les motifs serait celui sur lequel le juge s'est prioritairement concentré pour examiner la légalité de l'acte.

2. LE RÔLE STRUCTURANT DES MOYENS DANS LA RÉFLEXION DU JUGE

105. La recherche de la solution par le juge structurée par les moyens – Dans leur fonction de structuration du débat contentieux, les moyens structurent l'argumentation des parties³⁷⁹ et, sur cette base, le travail du juge. Une fois identifiés, formalisés et distingués, ils cadrent la note du rapporteur et les conclusions du rapporteur public qui, pour examiner le litige, procèdent moyen par moyen. Cette mise en ordre du débat par les moyens est reproduite dans les motifs de la décision où, là encore, le juge répond à un moyen puis l'autre. Pour autant, il serait trop schématique d'affirmer que la façon dont le juge recherche la solution est strictement alignée sur la façon dont les parties ont, par la formulation de leurs moyens, organisé leur argumentation.

³⁷⁸ Cette méthode peut être inspirée, toute chose égale par ailleurs, du principe dit de parcimonie, ou encore « rasoir d'Occam ». Cf. notamment H. Croze, « La procédure et le rasoir d'Occam », *Procédures*, n° 6, 2015, repère 6.

³⁷⁹ Cf. Introduction, relativement aux fonctions du moyen, n° 14 sqq.

106. L'affranchissement des moyens dans la recherche de la solution – Les moyens sont-ils, pour le juge, des *media* incontournables pour rechercher la réponse à donner aux conclusions des parties ? La réponse peut être négative si l'on s'autorise à envisager que le juge puisse forger sa conviction indépendamment de l'examen des moyens tels qu'ils lui sont présentés. Dans cette perspective, le juge pourrait, dans un premier temps, construire sa décision sans examen des moyens tels qu'ils lui sont présentés, pour ensuite, dans un second temps, sa conviction établie, se retourner vers les moyens dont l'examen est nécessaire pour la justification de la solution. Les moyens, non pris en compte en phase décisive, n'intéresseraient le juge qu'en phase justificative ; il ne les utiliserait qu'afin d'élaborer les motifs de sa décision, mais pourrait s'en affranchir dans la recherche de la solution.

107. Affirmer que la conviction du juge quant à la solution à donner au litige peut précéder l'examen des moyens ne signifie pas que le juge décide du sort des conclusions arbitrairement. Le juge peut réfléchir sur la base de sa connaissance du droit, de façon méthodique, sans nécessairement s'appuyer, dès le début de sa recherche, sur les moyens tels qu'ils lui sont présentés. *Jura novit curia*, la cour n'a pas besoin de l'aide des parties pour connaître le droit applicable. A la connaissance des faits du dossier, le juge peut allier sa connaissance du droit pour découvrir la solution sans avoir préalablement analysé la valeur des moyens dont il est saisi.

Cette hypothèse ne signifie pas non plus que le juge ne retrouvera dans les moyens, *a posteriori*, aucun des raisonnements qui ont pu être les siens pour décider du sort des conclusions. Nous soulignons seulement qu'il peut ne pas y avoir une correspondance *dans le temps*, entre la découverte de la solution et l'examen des moyens, la première pouvant précéder la seconde.

108. Approche *in globo* et approche séquentielle de la légalité – Une telle relativisation du rôle des moyens dans la recherche de la solution peut rejoindre la relativisation de leur sens dans le découpage de la légalité. En contentieux de l'excès de pouvoir, les moyens de légalité ont une fonction pédagogique permettant d'organiser le débat contentieux, et sont aussi le résultat de l'évolution historique du contrôle opéré par le juge. Mais la distinction des éléments de la légalité d'un acte peut recouvrir un aspect relativement superficiel. Une même irrégularité peut obtenir différentes qualifications correspondant à différents moyens. La frontière peut être floue entre certaines illégalités que la notion de moyen tend à séparer³⁸⁰.

Dès lors, le juge examine-t-il nécessairement la légalité de l'acte attaqué selon la grille

³⁸⁰ Cf. M.-J. Guédon, « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs », *AJDA*, 1978, p. 82.

de lecture proposée par les moyens dont il est saisi ? Les moyens ont vocation à amener le juge à adopter une approche séquencée de la légalité, décomposée en plusieurs éléments distincts, examinés l'un après l'autre. Qu'il soit permis de ne pas prendre pour acquis que cette méthode d'analyse soit toujours suivie par le juge dans la recherche de la solution. Il est envisageable de lui opposer que le juge peut procéder selon une approche *in globo* de la légalité de l'acte. Ainsi, le juge forgerait sa conviction quant à l'illégalité d'une décision avant de connaître nécessairement la qualification qu'il donnera à l'illégalité constatée. La conviction du juge quant à l'illégalité de l'acte peut également procéder de la constatation d'une pluralité d'illégalités qui ne pourront pas toutes être mentionnées dans les motifs, faute de pouvoir être prouvées avec suffisamment de certitude ou faute d'avoir été soulevées et de n'être pas d'ordre public. Elle peut enfin signifier que le juge, d'abord, construit sa conviction d'une illégalité apparente et générale de l'acte en cause, pour, ensuite, examiner les moyens qui permettront de formuler cette ou ces illégalités. Autrement dit, une démarche *in globo*, affranchie de la présentation des moyens invoqués, peut précéder une démarche séquentielle, appuyée sur la distinction des illégalités telle qu'elle résulte des moyens présentés³⁸¹.

109. « Syncrétisme juridique » – Pour exposer la démarche intellectuelle du juge saisi d'un litige, Henri Motulsky proposait la notion de « syncrétisme juridique », désignant cette première étape du raisonnement où « le flair » du juge « lui fait pressentir, avant tout examen approfondi, une solution que le raisonnement doit venir vérifier et, le cas échéant, rectifier. »³⁸² Ramené à notre sujet, le syncrétisme juridique, « phénomène psychologique qu'il convient de rapporter à la vue spontanée d'ensemble du professionnel averti en face des problèmes dont il se trouve saisi »³⁸³, désignerait l'intuition du juge quant à la voie à adopter pour dégager la solution du litige et qui naîtrait de sa connaissance du droit et des faits de l'affaire, préalablement et indépendamment d'un examen l'un après l'autre des moyens invoqués.

³⁸¹ Ces quelques remarques font écho à ces propos de René Hostiou : « On répondra bien sûr que les formes, quand elles sont exigées, ne sont jamais que la “traduction” d'autres éléments de l'acte normateur et qu'il est inutile d'alourdir inutilement l'action administrative alors qu'en tout état de cause le juge administratif peut vérifier la régularité “in globo” de l'acte, sans passer nécessairement par l'intermédiaire des formes. », in R. Hostiou, *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, thèse, LGDJ, 1974, p. 323.

³⁸² H. Motulsky, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé. La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, 1948, rééd., Dalloz, 2002, p. 50 sq. Il s'agit, comme l'indique Motulsky, d'une déclinaison de la notion de syncrétisme dégagée par Ernest Renan dans *L'Avenir de la science*, Calmann Lévy, 1890.

³⁸³ *Ibid.*

B. HYPOTHÈSE DE LA DISCORDANCE : L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME RUPTURE ENTRE RAISONNEMENT RÉEL ET RAISONNEMENT EXPOSÉ DANS LES MOTIFS

110. Précision de l'hypothèse – L'hypothèse peut ici encore être présentée en prenant l'exemple d'une annulation pour excès de pouvoir dont les motifs ne font apparaître que la réponse à un seul et unique moyen, l'ensemble des autres moyens étant économisé. Il y aurait discordance entre raisonnement réel et raisonnement exposé si l'examen de ces autres moyens, qui ont été économisés dans les motifs, avait exercé une influence décisive sur le choix de la solution adoptée par le juge (2).

L'exposé de cette hypothèse nécessite préalablement de souligner l'effet réducteur que la pratique de l'économie des moyens opère sur le débat contentieux, participant de la dissociation entre le débat contradictoire tel qu'il a lieu jusqu'à l'audience, et le débat tel que le tranche partiellement le juge dans les motifs (1).

1. LA RÉDUCTION DU DÉBAT CONTENTIEUX PAR L'ÉCONOMIE DES MOYENS

111. L'effet réducteur de l'économie des moyens – Le procès met en forme la contestation à l'origine de la saisine du juge. S'opère une première réduction : le différend entre les parties doit se mouler dans les notions et les règles imposées par le droit du procès. Le débat se reformule : les volontés opposées deviennent des prétentions présentées sous forme de conclusions ; les argumentations deviennent des moyens ; les opposants deviennent des parties. Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, l'opposition d'un administré à un acte administratif doit se réduire à une contestation juridique concentrée sur la violation du droit objectif. Ses arguments doivent se réduire uniquement à des moyens de légalité. Le non respect des règles du procès peut exclure du débat certaines questions, comme par exemple, le moyen non écrit ou présenté hors délai, voué à être rejeté pour irrecevabilité.

S'opère une seconde réduction dès lors que le requérant soulève un nombre limité de moyens, qui ne contestent la légalité de l'acte litigieux que sous certains angles. Le requérant peut, par exemple, se contenter de contester la procédure et la compétence, à l'exclusion des autres conditions de légalité de l'acte.

L'économie des moyens opère enfin une troisième réduction : certains pans du débat contentieux ne seront pas tranchés. En contentieux de l'excès de pouvoir, certaines critiques adressées à la légalité de l'acte, et qui peuvent contenir la critique originelle ayant incité le requérant à agir, n'obtiendront aucune réponse dans la décision de justice ; le juge « écarte du débat toutes les questions qui lui sont posées, à partir du moment où la solution de l'espèce

est imposée, de façon fixative, par l'application de telle règle »³⁸⁴. Une annulation sur le vu d'un unique moyen³⁸⁵, typique du contentieux de l'excès de pouvoir, terminera ainsi un mouvement de réduction progressive du débat contentieux.

112. L'effacement du débat contentieux dans les motifs – De plus, la lecture des décisions, sur les bases de données numériques, dans le recueil ou les revues, ne donne pas accès aux visas entiers analysant l'ensemble des moyens invoqués par les parties. L'ensemble des moyens économisés ayant alimenté le débat contentieux n'apparaît alors que sous la forme de la phrase-type selon laquelle il n'est pas « besoin de les examiner », le juge les écartant des motifs comme d'un revers de main. L'effet sur la lecture de la décision est radical. La phrase « sans qu'il soit besoin » jette un voile sur les moyens invoqués, fonctionne comme un rideau que le juge tire sur ce qu'il estime ne pas devoir obtenir de réponse dans la décision. Ne reste plus que le résultat final : la décision d'annulation dans le strict minimum de ce qu'elle peut contenir, la plus brève et concise possible, amputée de l'étendue du débat contradictoire et de la somme des arguments avancés.

113. Le fait pour le juge de ne pas répondre à tous les moyens, et ainsi de ne pas se prononcer sur l'ensemble du débat contentieux, signifie-t-il également qu'il écarte des motifs une partie du raisonnement l'ayant conduit à la solution adoptée ? La réponse serait affirmative, dans telle espèce, si l'un des moyens économisés avait influencé la décision juridictionnelle.

2. LA POSSIBLE ÉCONOMIE DE MOYENS DÉTERMINANTS POUR LE CHOIX DE LA SOLUTION

114. L'économie des moyens entraîne un décalage entre le raisonnement suivi pour rechercher la solution et le raisonnement exposé pour la justifier, dès lors que le juge économise certains moyens dont l'examen s'est avéré décisif quant à la détermination de la solution. Cette hypothèse de l'influence des moyens économisés (a) est illustrée par la théorie du détournement de pouvoir implicite (b).

a. Contenu de l'hypothèse : l'influence des moyens économisés sur la décision du juge

115. Précision de l'hypothèse – L'une des fonctions de la brièveté des motifs des décisions de justice consiste à objectiviser la motivation du dispositif en masquant la part de subjectivité et d'incertitudes qui travaille nécessairement le raisonnement réel des juges à l'origine de la solution adoptée, fonction d'« effacement de la subjectivité du juge »

³⁸⁴ Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 109.

³⁸⁵ Expression notamment employée par R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 1083, p. 965.

précisément identifiée par Fanny Malhière³⁸⁶. Une telle analyse peut-elle s'appliquer à la pratique de l'économie des moyens ?³⁸⁷ L'absence de réponse à un moyen peut en effet constituer une absence d'explicitation du raisonnement du juge dès lors que le moyen économisé a effectivement participé à convaincre le juge de la solution qu'il adopte. Dans ce cas le silence du juge à l'égard d'un moyen masque une partie de son raisonnement réel.

116. La conjonction des moyens dans la conviction du juge – Dans ce cas de figure, c'est à travers l'examen de plusieurs moyens que le juge aurait élaboré sa décision, alors que les motifs ne feraient apparaître que le rôle décisif de quelques-uns ou d'un seul d'entre eux.

Cette problématique, là encore, intéresse particulièrement le contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel l'accueil d'un seul et unique moyen suffit à motiver une décision d'annulation. La conception indivisible de la légalité conduit à considérer qu'un acte administratif est illégal dès lors que l'une des conditions de sa légalité fait défaut, peu importe laquelle. Mais il ne doit pas être pris pour acquis que le raisonnement apparent dans les motifs – l'examen d'un unique moyen – correspond nécessairement au raisonnement adopté par le juge pour découvrir la solution. Des moyens ont pu participer à convaincre le juge de l'illégalité de l'acte, pour être finalement économisés dans les motifs³⁸⁸. A défaut de pouvoir systématiser le comportement du juge sur ce point, cette hypothèse peut être précisée à travers l'étude du moyen tiré du détournement de pouvoir.

b. Illustration de l'hypothèse : la théorie du « détournement de pouvoir implicite »

117. La réticence du juge administratif à retenir un détournement de pouvoir – Au regard de la difficulté à prouver un détournement de pouvoir³⁸⁹, et de la connotation quelque peu sulfureuse du reproche fait à l'administration, le juge administratif serait réticent

³⁸⁶ F. Malhière, *La brièveté des décisions de justice (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation). Contribution à l'étude des représentations de la justice*, thèse, Dalloz, 2013, p. 151 : « Derrière le laconisme des juges se cache un silence. Derrière ce silence il y a un déni. Le déni de la subjectivité du juge. La motivation brève joue le rôle de masque, de déguisement derrière lequel le juge se dissimule pour rendre la décision de la juridiction à laquelle il appartient. ».

³⁸⁷ On peut la percevoir dans ces lignes de Fanny Malhière : « La dimension qualitative de la brièveté des décisions de justice se caractérise enfin par le recours à l'ellipse. Favorisée par la règle de l'économie de moyens et les impératifs de la collégialité, l'ellipse permet de passer sous silence certains éléments du raisonnement du juge. », in F. Malhière, *op. cit.*, p. 22.

³⁸⁸ L'analyse renvoie ici aux propos du sociologue Bruno Latour : « En droit plus encore qu'en science, l'apodeixis – la démonstration – n'avance une force apodictique que si l'epideixis – la conviction d'ensemble – l'appuie de tout son poids. », in B. Latour, *La Fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte, 2004, p. 174.

³⁸⁹ J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1984, t. 2, n° 1302, p. 418 : « Le problème de la preuve est, sans aucun doute, le problème capital du détournement de pouvoir. ».

à retenir un tel moyen, parfois qualifié de « subsidiaire »³⁹⁰. Mais la réticence du juge, dans l'exposé de son raisonnement, à retenir explicitement un tel moyen à l'encontre d'un acte administratif ne signifie pas que ce moyen n'ait pas joué un rôle déterminant, dans son raisonnement réel. Un détournement de pouvoir peut être constaté par le juge examinant le fond de l'affaire, mais disparaître des motifs sous l'effet d'une économie de moyens.

118. Le détournement de pouvoir constaté mais non retenu – Deux cas de figure peuvent être distingués. Dans le premier, le juge justifie l'annulation sur un motif d'illégalité sensiblement différent d'un détournement de pouvoir. Bien qu'ayant pu constater un détournement de pouvoir dans l'examen du fond de l'affaire, il choisit de s'appuyer sur une autre illégalité constatée³⁹¹.

Dans le second cas de figure, le juge de l'excès de pouvoir peut, au lieu de retenir un moyen sensiblement différent du détournement de pouvoir qu'il a constaté, qualifier différemment une illégalité assimilable à un détournement de pouvoir³⁹². Dans la 1^{ère} édition de son traité de contentieux administratif, Charles Debbasch remarquait déjà un « glissement du détournement de pouvoir vers la violation de la loi », ou plutôt une « substitution » : « le juge, dans de très nombreux cas, assimile le but poursuivi à tort par l'administration à une violation de la loi »³⁹³. L'illégalité qui détermine le juge à annuler l'acte peut être considérée comme un détournement de pouvoir mais apparaître, dans les motifs, comme une violation de la loi.

119. L'influence du détournement de pouvoir sur la détermination de la solution – Le juge peut donc être convaincu de l'existence d'un détournement de pouvoir et économiser la réponse à ce moyen dans ses motifs. La conviction du juge sur la commission d'une telle illégalité peut déterminer sa décision d'annuler l'acte. Il est même tentant de penser qu'une impression de détournement de pouvoir est susceptible de participer à la

³⁹⁰ Cf. *infra*, n° 170 sqq.

³⁹¹ Cette analyse peut être développée dans une note de doctrine, par exemple sous la plume de Marcel Waline constatant que le Conseil d'Etat s'est uniquement appuyé sur un motif d'incompétence *ratione temporis*, alors qu'« Au surplus, l'arrêté était manifestement entaché de détournement de pouvoir » (M. Waline, note sous CE, 20 juin 1930, *Association des bibliothécaires français*, D., 1932, p. 25 ; *Notes d'arrêts de Marcel Waline*, Dalloz, 2004, vol. 1, n° 99, spéc. p. 532). L'analyse peut résulter des conclusions sur l'affaire, comme celles précitées du commissaire du gouvernement Michel sur l'arrêt *Benjamin* (G. Michel, concl. sur CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, précit., cf. n° 94).

³⁹² L'arrêt *Barel* en donne l'exemple (CE Ass., 28 mai 1954, *Barel*, rec. 308, concl. Letourneur ; *GAJA*, 21^e éd., n° 65). Les requérants prétendaient que les décisions du ministre leur refusant l'accès au concours de l'ENA sur le motif de leurs opinions politiques, étaient « entachées d'erreur de droit ou de détournement de pouvoir » (M. Letourneur, concl. sur CE Ass., 28 mai 1954, *Barel*, rec. 308 ; *RDP*, 1954, p. 509 ; *RPDA*, 1954, p. 149 ; *RA*, 1954, p. 393). Le Conseil d'Etat, constatant la réalité de ce motif, considère uniquement que les décisions « reposent sur un motif entaché d'erreur de droit », sans se prononcer sur l'existence d'un détournement de pouvoir, avec, comme le note René Chapus, « une interprétation bienveillante » (R. Chapus, *Droit administratif général*, op. cit., n° 1237, p. 1041.).

³⁹³ C. Debbasch, *Contentieux administratif*, Dalloz, 1975, n° 796, p. 731.

conviction du juge. Il faut noter à ce sujet que le détournement de pouvoir semble fréquemment invoqué³⁹⁴.

Même économisé, le détournement de pouvoir peut se lire dans les motifs de certaines annulations « teintées de détournement de pouvoir »³⁹⁵. Dans ce cas, sans obtenir de réponse explicite par le juge dans ses motifs, il apparaît que ce moyen a été décisif dans son raisonnement : « l'annulation intervient pour un autre motif, mais l'attitude de l'administration montre une véritable intention de nuire et cette considération n'a pas été étrangère au juge et a pu le guider même s'il n'invoque pas le détournement de pouvoir. »³⁹⁶ Il y a alors, « en quelque sorte, un détournement de pouvoir implicite »³⁹⁷. La notion de « fonction latente » du moyen du détournement de pouvoir permet également de saisir cette idée : le requérant a intérêt à invoquer ce moyen pour influencer le juge dans la conviction que l'acte litigieux est entaché d'un détournement de pouvoir, même si ce moyen a peu de chances, du fait de la pratique traditionnelle de l'économie des moyens, d'être explicitement retenu dans les motifs³⁹⁸.

*

CONCLUSION DE SECTION

120. L'économie des moyens anticipée par le rapporteur et le rapporteur public – Certaines techniques du rapporteur et du rapporteur public consistent à anticiper la pratique de l'économie des moyens dans les motifs de la décision en construction. Le rapporteur pouvant, dans sa note, varier l'intensité de ses recherches selon qu'il anticipe ou non que tel moyen sera économisé, peut, dès le projet de décision, proposer une économie de moyens. Mais alors l'économie pratiquée relève, déjà, de la phase de motivation de la solution. Les rapporteurs publics, quant à eux, vont parfois jusqu'à pratiquer directement une économie de moyens dans leurs conclusions, s'abstenant d'examiner certains moyens par anticipation de leur future économie par la formation de jugement. De telles anticipations soulignent les relations étroites que peuvent entretenir recherche et motivation de la solution : non seulement elles peuvent s'opérer concomitamment, mais le raisonnement du juge pour découvrir la solution

³⁹⁴ En contentieux de l'urbanisme, par exemple, les auteurs soulignent que « Le juge est très fréquemment saisi » d'un tel moyen, J.-B. Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, LGDJ, 10^e éd., 2015, n° 202, p. 142.

³⁹⁵ J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, n° 1296, p. 412.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ M. Gros, « Fonctions manifestes et latentes du détournement de pouvoir », *RDP*, 1997, p. 1237.

peut anticiper le raisonnement qu'il exposera dans les motifs³⁹⁹. La prise en compte de l'économie des moyens par le rapporteur et le rapporteur public rappelle qu'il faut donc distinguer raisonnement réel et raisonnement exposé dans les motifs, sans pour autant méconnaître que le premier peut être en partie façonné en fonction du second.

121. L'économie des moyens questionnée en tant que mode de raisonnement du juge administratif – Ces anticipations de l'économie des moyens dans la recherche de la solution permettent-elles pour autant d'affirmer qu'à ce stade elle constitue un véritable « mode de raisonnement »⁴⁰⁰ du juge administratif ? Pour traiter cette question, à laquelle aucune réponse certaine et générale ne peut être apportée, deux hypothèses ont été envisagées. Dans la première, le raisonnement réel du juge, appliquant le principe d'économie comme méthode de recherche de la solution, correspond sensiblement au raisonnement justificatif tel que l'économie des moyens le fait apparaître dans les motifs. Dans cette perspective, les moyens constituent autant d'hypothèses soumises au juge et qui structurent sa recherche de la solution. Sur ce point, le risque est cependant de surestimer le rôle structurant des moyens dans la recherche de la solution. Il est envisageable en effet que le juge découvre la solution à donner au litige en s'affranchissant dans une certaine mesure de la grille de lecture des moyens invoqués, pour ne revenir vers ces derniers qu'à raison de la justification de la solution adoptée.

Dans la seconde hypothèse envisagée, l'économie des moyens dans les motifs réalise au contraire une rupture entre raisonnement réel et raisonnement exposé, en masquant dans le second certains éléments déterminants du premier, comme l'illustre la théorie du détournement de pouvoir implicite. Gardant sous silence l'influence de certains moyens dans la construction de la conviction du juge quant à la solution à donner au litige, la technique de l'économie des moyens participe alors elle-même au décalage entre raisonnement réel et raisonnement exposé. En écartant des motifs la réponse à certains moyens, le juge peut éventuellement passer sous silence certaines argumentations déterminantes dans le choix de la décision.

122. En tout état de cause, et bien qu'à certains égards elle puisse se manifester, par anticipation, lors de la recherche de la solution, la technique de l'économie des moyens

³⁹⁹ Il faut ici reprendre les propos d'Emmanuelle Jouannet, sur la dialectique de la motivation et de la décision : « Il y a une interrelation intrinsèque de ces deux moments dans leur exercice réel, qu'il ne faudrait pas négliger et qui fait qu'ils s'éclairent mutuellement. », E. Jouannet, « La motivation ou le mystère de la boîte noire », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, p. 251, spéc. p. 271.

⁴⁰⁰ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et autres c. Etat*, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

constitue avant tout une méthode relative à la phase justificative d'élaboration de la décision juridictionnelle.

SECTION 2. UNE METHODE POUR MOTIVER LA SOLUTION

123. Une fois la solution établie, il revient au juge d'en rédiger la motivation. Celle-ci passe en principe par la réponse aux moyens des parties. L'économie des moyens apparaît alors comme une marge de liberté pour le juge, un droit de réserve sur tout ou partie des moyens, donc tout ou partie des questions de droit soulevées par une affaire. L'enjeu de ce silence pour le juge est à la mesure de la force de sa parole. La parole du juge n'est jamais vaine : sur le plan juridictionnel, elle peut être revêtue de l'autorité de la chose jugée, et sur le plan jurisprudentiel, créer le droit et le lier pour l'avenir. Le juge sait que s'« il n'y a point de danger à se taire, il peut y en avoir à parler »⁴⁰¹, et n'hésite pas à faire usage de son droit au silence quand il le peut. Il revient au juge de recourir à cette liberté de la façon la plus opportune pour choisir, dans la mesure du possible, quels motifs soutiendront sa décision. Aussi, en plus d'influer sur le contenu même des motifs, l'économie des moyens influe sur leur mise en forme. Le raisonnement justificatif que le juge doit construire est structuré par le principe de l'économie des moyens qui en abrège l'étendue pour le concentrer sur la *ratio decidendi*.

La technique de l'économie des moyens est ainsi pleinement, pour le juge, un instrument de maîtrise de sa parole au sein des motifs : à la fois méthode de *choix* (Section 1) et de *formulation* (Section 2) des motifs.

§1. UNE MÉTHODE DE CHOIX DES MOTIFS

124. Liberté de se taire, liberté de choisir – Au sein du cadre contraignant dans lequel se déploie la parole du juge, l'économie des moyens représente une marge de liberté. En libérant le juge, en partie, des moyens du procès, elle accroît la maîtrise de sa propre parole. Comment exercer cette liberté ? D'un point de vue général, l'économie des moyens permet à la juridiction, comme le note Jean-François Flauss, « de sélectionner, le cas échéant, les moyens auxquels elle souhaite ne pas répondre. »⁴⁰² D'un point de vue plus particulier, la liberté de ne pas se prononcer peut jouer entre deux ou plusieurs moyens susceptibles de justifier un même dispositif, pouvant conduire le juge à opérer un choix.

La pratique de l'économie des moyens consiste, toujours, dans la liberté de ne pas se

⁴⁰¹ Denys Caton, *Distiques moraux*, Livre I, 12.

⁴⁰² J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et autres c. Etat*, *loc. cit.* spéc. p. 55.

prononcer sur un moyen (A) et, parfois, et plus particulièrement, la liberté de choisir entre plusieurs motifs justifiant la solution (B).

A. LA LIBERTÉ DE NE PAS SE PRONONCER SUR CERTAINS MOYENS

« C'est le privilège du législateur de pouvoir passer sous silence les problèmes irritants : le juge, lui, ne peut se dérober. »⁴⁰³

P. WEIL

125. Le moyen contient une question de droit que le juge est amené à trancher. Il peut, quand il en a la possibilité, préférer ne pas s'avancer sur tel terrain pour des raisons plus spécifiques. La technique étudiée conduit à nuancer l'affirmation de Prosper Weil : en économisant un moyen, le juge, parfois, peut « se dérober » et « passer sous silence les problèmes irritants ». L'économie d'un moyen peut en effet permettre au juge, à l'occasion, de contourner une difficulté (1) et de maîtriser l'évolution de sa jurisprudence (2).

1. UNE LIBERTÉ PERMETTANT DE CONTOURNER LES DIFFICULTÉS

126. En permettant au juge de ne pas se prononcer sur certains moyens, la technique de l'économie des moyens facilite l'adoption d'une solution commune quant aux motifs de la décision lors du délibéré (a) et permet d'esquiver certaines questions que le juge ne souhaite pas trancher (b), de façon occasionnelle ou répétée (c).

a. Une technique rédactionnelle facilitant l'adoption d'une solution commune

127. Le plus petit dénominateur commun – Le président Genevois évoque l'économie des moyens comme « technique rédactionnelle » permettant à l'occasion de « contourner les difficultés »⁴⁰⁴ lors du délibéré. Dans une logique de plus petit dénominateur commun, cette technique permet de fonder la décision sur un motif accepté par la majorité des membres du délibéré et de se dispenser de prononcer sur des moyens prêtant davantage à débat. Cette fonction peut être essentielle dès lors que « le délibéré sur le jugement peut, dans certains cas, être aussi difficile ou plus difficile que le délibéré sur la solution. »⁴⁰⁵ Si le choix de la décision est « le résultat d'un vote », la motivation est « le résultat d'un compromis »⁴⁰⁶ ;

⁴⁰³ P. Weil, « Le Conseil d'Etat statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ? », *Annales de la Faculté de droit d'Aix*, 1959, vol. 51, p. 281, spéc. p. 283.

⁴⁰⁴ B. Genevois, « Comment tranche-t-on au Conseil d'Etat », *L'office du juge*, éditions du Sénat, Les colloques du Sénat, 2006, p. 296, spéc. p. 310.

⁴⁰⁵ P. Waquet, « L'officieux et le non-dit », conférence sur les méthodes de jugement, Cour de cassation, 31 mars 2005, consultable sur le site internet de la Cour de cassation courdecassation.fr.

⁴⁰⁶ E. Jouannet, « La motivation ou le mystère de la boîte noire », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*,

l'économie des moyens facilite l'aboutissement du compromis, et facilite ainsi le choix des motifs.

128. L'économie des moyens assure ici l'une des fonctions de la brièveté de la motivation identifiées par Fanny Malhière. En fondant l'annulation sur le vu d'un unique moyen, la technique de l'économie des moyens « exprime l'opinion résiduelle majoritaire et éclipse les éventuelles opinions minoritaires. »⁴⁰⁷ Il peut être dit de l'économie des moyens ce que Fanny Malhière dit de la brièveté : elle « favorise la recherche du consensus ou d'une majorité de juges en faveur d'un projet de décision. »⁴⁰⁸ L'économie des moyens facilite l'adoption d'une solution commune quant aux motifs de la décision dès lors qu'on sait, comme l'explique un conseiller à la Cour de cassation, que « le consensus qui se dégage sur une solution ne traduit pas nécessairement un même accord sur les motifs qui ont permis de le réaliser »⁴⁰⁹.

129. Solidité de la décision – Dans le même ordre d'idées, en permettant au juge de ne pas se prononcer sur certains moyens, l'économie des moyens lui permet de ne pas s'aventurer sur des terrains de droit incertains, en l'état du droit ou en l'état du dossier, et œuvre ainsi à la solidité de la décision. « L'on se repent rarement de parler peu, très souvent de trop parler »⁴¹⁰ : le juge administratif, grâce à la technique de l'économie des moyens, met en pratique cette maxime, conscient qu'« En se prononçant au-delà de ce qui est nécessaire pour trancher chaque litige », le juge serait conduit « à prendre des positions insuffisamment étayées. »⁴¹¹

b. Une technique permettant de contourner les moyens délicats

130. Contourner la difficulté de certaines questions de recevabilité – A propos de la technique du jugement pour faire reste de droit, consistant à rejeter directement une requête au fond sans se prononcer sur sa recevabilité, MM. Guyomar et Seiller évoquent ce qui peut parfois être une « solution de facilité » présentant l'« intérêt de dispenser le juge de se prononcer sur une question délicate de recevabilité »⁴¹². L'analyse est partagée, selon laquelle cette technique peut être utilisée « dans le seul but de s'épargner le règlement d'une question

p. 251, spéc. 270.

⁴⁰⁷ F. Malhière, *op. cit.*, p. 153.

⁴⁰⁸ F. Malhière, *op. cit.*, p. 568.

⁴⁰⁹ Y. Chartier, *La Cour de cassation*, Dalloz, 2^e éd., 2001, p. 96.

⁴¹⁰ J. de La Bruyère, *Les caractères*, 1696, XII, 149.

⁴¹¹ D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 65.

⁴¹² M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 587, p. 281.

de recevabilité délicate »⁴¹³, permettant de rejeter sur une question de fond « si elle apparaît très simple, et davantage que l'examen de la recevabilité elle-même »⁴¹⁴.

131. L'arrêt *Syndicat de la juridiction administrative et Mme Balbin*⁴¹⁵ offre un exemple d'un tel cas de figure. « Nous avons des doutes sur l'intérêt à agir de la requérante », signala le commissaire du gouvernement avant de proposer un contournement de la difficulté : « Mais nous pensons pouvoir rejeter au fond sa demande sans statuer sur la fin de non-recevoir soulevée (...) »⁴¹⁶. A l'inverse, le rapporteur public peut inviter la formation de jugement à préciser une question de recevabilité alors même que la requête est destinée à être rejetée au fond, « au prix il est vrai d'une petite entorse à l'économie des moyens »⁴¹⁷. C'est ainsi qu'il procède notamment dans l'arrêt *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, se prononçant sur l'intérêt à agir des requérants pour ensuite rejeter au fond « Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir »⁴¹⁸.

132. Contourner la difficulté de certaines questions de fond – Cette technique de contournement fonctionne aussi à l'égard des moyens de fond quand elle permet au juge d'annuler un acte administratif sans avoir à s'avancer sur des questions posant des difficultés qui ne se retrouvent pas dans le moyen retenu. Le rapporteur public peut indiquer à la formation de jugement, après avoir ébauché les difficultés posées par un moyen, qu'il pourra être économisé au profit d'un autre moyen et que « vous n'aurez pas, cependant, à trancher cette délicate question »⁴¹⁹. Le commissaire du gouvernement peut indiquer que « le principe, fort opportun, de l'économie de moyens » permet de « clore le débat contentieux » sur la base d'un premier moyen, admettant que la décision « ne dira mot » d'une « délicate question » posée par un second moyen⁴²⁰. Le recours à l'économie des moyens pour contourner une

⁴¹³ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 213, spéc. p. 218.

⁴¹⁴ B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, PUF, 3^e éd., 2014, n° 87, p. 97.

⁴¹⁵ CE, 5 novembre 2003, *Syndicat de la juridiction administrative et Mme Balbin*, n° 253515, *AJDA*, 2004, p. 827, concl. Schwartz.

⁴¹⁶ R. Schwartz, concl. sur CE, 5 novembre 2003, *Syndicat de la juridiction administrative et Mme Balbin*, *AJDA*, 2004, p. 827. Le Conseil d'Etat rejettera la requête au fond « sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée à la requête de Mme Balbin par le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire ».

⁴¹⁷ G. Pellissier, concl. sur CE, 14 octobre 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, n° 374211, inédites. Il fut suivi par la formation de jugement qui, avant de rejeter le référé pour défaut de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision, précisa que le requérant justifiait en sa situation particulière d'un intérêt à agir.

⁴¹⁸ CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, rec. 962, concl. Romieu ; *D.*, 1907, 3, 41, concl. Romieu ; *S.*, 1907, 3, 33, note Hauriou ; *GAJA*, 21^e éd., n° 15. Pour une démarche similaire récemment, v. CE, 14 octobre 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, n° 374211, rec. t. 620, 621.

⁴¹⁹ E. Crépey, concl. sur CE, 22 février 2017, *Société Valmonde et Cie*, n° 395948, inédites.

⁴²⁰ M. Guyomar, concl. sur CE, 23 juin 2004, *Compagnie des salins du Midi et des saliens de l'Est*, *AJDA*, 2004, p. 1599.

difficulté est assumé, comme dans ces conclusions du commissaire du gouvernement Devys : « la question nous paraît en tout état de cause délicate et, dès lors qu'elle n'est en rien nécessaire à la solution du litige qui nous occupe, nous vous proposons, dans un souci d'économie de moyens, de ne pas y répondre. »⁴²¹

c. La « stratégie d'évitement », exemple du silence répété sur l'intérêt à agir des parlementaires

133. Le contournement d'obstacle que permet la technique de l'économie des moyens peut être répété dans le temps à l'égard d'une question plusieurs fois soumise au juge. C'est fut le cas à propos de la « question sensible de l'intérêt à agir des parlementaires »⁴²². Les auteurs ont remarqué « le long évitement par le Conseil d'Etat de la question de la recevabilité du contentieux formé par les parlementaires »⁴²³, la haute juridiction ayant « fréquemment esquivé la question de la recevabilité »⁴²⁴ de leurs recours. Le silence répété du juge finit par être remarqué. L'arrêt *Sueur* de 2004⁴²⁵ posait parmi plusieurs « questions délicates »⁴²⁶, celle de l'intérêt à agir des parlementaires contre une ordonnance de l'article 38 de la Constitution. Alors que le commissaire du gouvernement fit remarqué le contournement répété de cette difficulté par le Conseil d'Etat⁴²⁷, ce dernier rejeta à nouveau au fond « sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité des requêtes ». Comme le souligna le professeur Melleray, « Le Conseil d'Etat n'a pas souhaité trancher la question de leur intérêt pour agir (...), se refusant ainsi à éclaircir une question incertaine »⁴²⁸, et s'inscrivant dans la lignée d'une « stratégie d'évitement »⁴²⁹ sur cette question : « Le silence du juge est sans aucun doute révélateur de sa prudence voire de ses hésitations sur cette question délicate de l'intérêt pour agir des

⁴²¹ C. Devys, concl. sur CE, 26 septembre 2005, *Mutuelle générale des services publics*, n° 262282, inédites. Enfin faut-il noter que cet usage de l'économie des moyens comme méthode de contournement d'une question délicate n'est pas l'exclusivité de la haute juridiction. Cf. par exemple P. Egéa, note sous CAA Lyon, 4 juillet 2013, *Société Institut Clinident Biopharma, D.*, 2013, p. 2452, spéc. p. 2455 : l'auteur constate que la cour, « Retranchée derrière le principe d'économie des moyens », « prudemment (...) évite de se prononcer » sur un moyen délicat tiré de la non-patrimonialité du corps humain.

⁴²² J. Liéber, D. Botteghi, chron. sous CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, *AJDA*, 2010, p. 1635.

⁴²³ P. Cassia obs. sous CE Sect., 14 février 1958, *Sieur Abisset*, *GACA*, 6^e éd., n° 32.8, p. 672.

⁴²⁴ D. Bordier, « L'application des lois, les parlementaires et le Conseil d'Etat : le malentendu », *AJDA*, 2012, p. 2202, spéc. p. 2205.

⁴²⁵ CE Ass., 29 octobre 2004, *Sueur et a.*, n° 269814, rec. 393 ; *RFDA*, 2004, p. 1103, concl. Casas ; *AJDA*, 2004, p. 2383, chron. Landais et Lenicas, *ibid.*, 2005, p. 16, étude Linote ; *LPA*, 2005, n° 56, p. 4, note Melleray ; *DA*, 2005, comm. 3 et 4, obs. Ménéménis ; *RDI*, 2004, p. 548, obs. Dreyfus ; *RTDE*, 2005, p. 839, chron. Ritleng.

⁴²⁶ D. Casas, concl. sur CE Ass., 29 octobre 2004, *Sueur*, *RFDA*, 2004, p. 1103.

⁴²⁷ D. Casas, concl. sur CE Ass., 29 octobre 2004, *Sueur*, *précit.* : « dans le passé » le Conseil d'Etat avait « souvent rejeté au fond des requêtes formées par des parlementaires sans (se) prononcer sur leur recevabilité ». Ainsi de trois décisions d'Assemblée : CE Ass., 24 novembre 1978, *Schwartz*, rec. 467, concl. Latournerie ; CE Ass., 20 mai 1985, *Labbé et a.*, rec. 157 ; CE Ass., 2 février 1987, *Joxe et Bollon*, rec. 25.

⁴²⁸ F. Melleray, note sous CE, 29 octobre 2004, *Sueur et a.*, *LPA*, 2005, n° 56, p. 4, spéc. p. 11.

⁴²⁹ *Ibid.*, spéc. p. 12.

parlementaires. »⁴³⁰ L'occasion se présentait à nouveau dans l'arrêt *Fédération nationale de la libre pensée* de 2010⁴³¹ et à nouveau le rapporteur public remarqua la difficulté de la question⁴³² ainsi que son contournement régulier par le Conseil d'Etat⁴³³. Il rappela à la formation de jugement qu'en cas de rejet, « Cette fois encore, vous pourriez contourner la difficulté », et proposa de « renoncer aux subterfuges » en ne pratiquant pas une telle économie de moyens⁴³⁴. Mais le Conseil d'Etat, une nouvelle fois, économisa la réponse à la fin de non-recevoir soulevée par le défendeur⁴³⁵. « Si l'arrêt retient l'attention, ce n'est pas tant par son contenu que par son silence », purent ainsi affirmer Thierry Rambaud et Agnès Roblot-Troizier commentant cette économie de moyens « laissant ainsi le lecteur de l'arrêt dans l'incertitude quant à l'intérêt à agir des parlementaires. »⁴³⁶ C'est bien par la technique de l'économie des moyens que « le Conseil d'Etat joue la carte de la prudence », adoptant une attitude « de l'évitement », dont la récurrence interroge les auteurs : « pourquoi le Conseil d'Etat rechigne à régler une question qui lui est posée de manière récurrente » ?⁴³⁷ C'est qu'« à chaque fois, remarquent des commentateurs autorisés, le Conseil d'Etat traite l'affaire sur un autre terrain : par un “sans qu'il soit besoin de statuer” dans le cas où la requête est rejetée »⁴³⁸.

134. Absence de réponse implicite – Le maintien du silence par l'économie des moyens soulevant la question permet bien une absence de réponse, et non une réponse

⁴³⁰ *Ibid.*. Le Conseil d'Etat se prononce finalement par la négative dans l'arrêt CE, 26 juillet 2011, *Stroussi et a.*, n° 347086, rec. t. 1066 ; *AJDA*, 2011, p. 1959, note Cassia ; *D.*, 2011, p. 2046. Mais il faut bien noter qu'il était en l'espèce « confronté à l'obligation de se prononcer sur la recevabilité puisqu'il s'agis[sait] d'un pourvoi contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris qui avait rejeté comme irrecevable le recours contre le jugement du tribunal administratif de Paris. », cf. D. Bordier, « L'application des lois, les parlementaires et le Conseil d'Etat : le malentendu », *AJDA*, 2012, p. 2202.

⁴³¹ CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, n° 327663, rec. 268, concl. Keller ; *RFDA*, 2010, p. 980, concl. Keller, *ibid.*, p. 985, note Rambaud et Roblot-Troizier ; *AJDA*, 2010, p. 1397, *ibid.*, p. 1635, chron. Liéber et Botteghi, note Legrand ; *D.*, 2010, p. 2868, obs. Boskovic, Corneloup, Jault-Seseke, Joubert et Parrot ; *NCCC*, 2010, p. 206, note Roblot-Troizier.

⁴³² « La question de recevabilité la plus délicate concerne évidemment les parlementaires », R. Keller, concl. sur CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, rec. 268 ; *RFDA*, 2010, p. 980.

⁴³³ « Aussi surprenant que cela puisse paraître, vous ne vous êtes jamais prononcés sur l'intérêt pour agir d'un parlementaire invoquant une atteinte aux prérogatives du Parlement. (...) malgré l'invitation qui vous a été faite par plusieurs commissaires du gouvernement, vous avez toujours évité de répondre à la question » en pratiquant notamment le rejet direct au fond, R. Keller, concl. sur CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, précit.

⁴³⁴ « Pour notre part, nous croyons que la considération que l'on doit à la fonction parlementaire doit vous conduire à renoncer aux subterfuges et à dire clairement ce qu'il en est. » ; « Nous vous proposons donc d'écarter expressément la fin de non-recevoir opposée aux requêtes des députés et des sénateurs, quelle que soit la solution que vous donnerez au litige. », R. Keller, concl. sur CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, précit.

⁴³⁵ Prononçant un rejet au fond, « sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête », CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, précit.

⁴³⁶ T. Rambaud, A. Roblot-Troizier, note sous CE, 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée*, *RFDA*, 2010, p. 995.

⁴³⁷ *Ibid.*, spéc. p. 997.

⁴³⁸ J. Liéber, D. Botteghi, *loc. cit.*, spéc. p. 1639. Une seconde technique d'évitement a également été utilisée par le juge, consistant à reconnaître l'intérêt à agir des requérants parlementaires sur la base d'une autre qualité.

implicite. Il s'agit bien d'une « question éludée »⁴³⁹, comme le précisa le rapporteur public dans les conclusions précitées sur l'arrêt *Fédération nationale de la libre pensée* : « Certains commentateurs en ont déduit que vous refusiez de reconnaître par principe l'intérêt pour agir des parlementaires. En réalité vous n'avez jamais tranché la question. Le parlementaire frappe depuis plusieurs décennies à la porte de votre prétoire ; il ne sait toujours pas si elle lui est ouverte ou fermée. »⁴⁴⁰ En maintenant « la tradition du silence », la haute juridiction a choisi de « ne pas affirmer, ne pas refuser »⁴⁴¹.

135. Autolimitation du juge administratif – La technique de l'économie des moyens permet au juge de ne pas s'avancer sur un terrain où sa conduite est d'abord guidée par la réserve. Son silence répété à propos de l'intérêt à agir des parlementaires a pu être expliqué comme tenant « sans doute à sa volonté de ne pas apparaître comme un arbitre entre l'exécutif et le législatif »⁴⁴². En ce sens, le président Labetoulle écrivait en 2010 : « Sans doute est-ce plutôt dans des considérations d'ordre institutionnel qu'il faut chercher l'explication principale de la réserve de la jurisprudence, traditionnellement soucieuse de se tenir suffisamment à l'écart de l'activité parlementaire et d'éviter que le juge soit amené à prendre parti dans des conflits entre pouvoirs publics constitutionnels. »⁴⁴³ Ainsi l'économie d'un moyen peut permettre au juge ne pas se prononcer sur une question qu'il rechigne à trancher, non pas nécessairement en raison de sa difficulté intrinsèque, mais éventuellement pour des raisons « d'ordre institutionnel » et des bornes qu'il souhaite maintenir à l'étendue de son contrôle. Pratiquant l'économie d'un moyen, le juge n'est pas obligatoirement limité, mais se limite volontairement ; choisissant de ne pas se prononcer là où il le pourrait, il s'auto-limite.

2. UNE LIBERTÉ PERMETTANT DE MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE

136. « Garder la main » sur la jurisprudence, politique des petits pas – C'est par « prudence »⁴⁴⁴ que le Conseil d'Etat choisit, au fil de plusieurs arrêts, de ne pas se prononcer sur la question de l'intérêt à agir des parlementaires. Le maintien prolongé de ce silence, non imposé au juge, révéla clairement une volonté de ne pas s'avancer sur un terrain nouveau. Lorsqu'en 2010 le Conseil d'Etat économisa une nouvelle fois la question de l'intérêt à agir des parlementaires, « le choix [avait] été de garder la main et de réserver la question pour

⁴³⁹ T. Rambaud, A. Roblot-Troizier, *loc. cit.*, spéc. p. 996.

⁴⁴⁰ R. Keller, concl. sur CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, précit.

⁴⁴¹ « l'assemblée a décidé de maintenir la tradition du silence – ne pas affirmer, ne pas refuser – et met le commentateur mal à l'aise, car comment faire sens de ce qui n'est pas dit ? », J. Liéber, D. Botteghi, *loc. cit.*, spéc. p. 1639.

⁴⁴² P. Cassia obs. sous CE Sect., 14 février 1948, *Sieur Abisset*, *op. cit.*, n° 32.8, p. 672.

⁴⁴³ D. Labetoulle, « Le recours pour excès de pouvoir du parlementaire », *RJEP*, 5/2010, repère n° 5. En ce sens également, cf. T. Rambaud, A. Roblot-Troizier, *loc. cit.*.

⁴⁴⁴ T. Rambaud, A. Roblot-Troizier, *loc. cit.*, spéc. p. 995.

l'affronter quand il sera nécessaire »⁴⁴⁵, quitte à maintenir « un silence qui pourrait finir par être un peu trop bruyant »⁴⁴⁶. Quand, dans l'arrêt *Masson* de 2011⁴⁴⁷, le Conseil d'Etat choisit « de rompre son traditionnel silence sur l'intérêt à agir des parlementaires »⁴⁴⁸ en refusant explicitement de le leur reconnaître pour demander l'annulation d'un refus du Premier ministre d'édicter certains décrets, il n'opère pas un revirement de jurisprudence, mais crée une jurisprudence là où l'économie des moyens permettait qu'il n'y en eut pas.

L'économie des moyens constitue ainsi l'instrument d'une politique de petits pas consistant à ne faire évoluer la jurisprudence que point par point, sans aller au-delà du strict nécessaire qu'impose une espèce. Saisi à nouveau par des parlementaires d'un recours pour excès de pouvoir, cette fois dirigé contre un décret d'avance du gouvernement, le Conseil d'Etat choisit à nouveau de rejeter au fond sans se prononcer sur la question de l'intérêt à agir⁴⁴⁹, renouant ainsi, comme cela fût remarqué, avec sa « classique "stratégie d'évitement" »⁴⁵⁰. Il n'est pas rare en effet que le recours à l'économie des moyens puisse être analysé par les commentateurs comme la mise en œuvre, par le juge, d'une stratégie⁴⁵¹.

⁴⁴⁵ J. Liéber, D. Botteghi, *loc. cit.*, spéc. p. 1640.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, spéc. p. 1639.

⁴⁴⁷ CE, 23 novembre 2011, *Masson*, n° 341258, rec. 580 ; *AJDA*, 2011, p. 2317, obs. Brondel, *ibid.*, 2012, p. 781, note Brunet.

⁴⁴⁸ S. Brondel, obs. sous CE, 23 novembre 2011, *Masson*, *AJDA*, 2011, p. 2317.

⁴⁴⁹ CE, 16 décembre 2016, *M. de Courson et a.*, n° 400910, *AJDA*, 2017, p. 380 ; *RFFP*, 2017, n° 140, p. 249, note Pierucci.

⁴⁵⁰ C. Pierucci, note sous CE, 16 décembre 2016, *M. de Courson et a.*, *RFFP*, 2017, n° 140, p. 249.

⁴⁵¹ L'arrêt d'Assemblée *ANODE* de 2017 en est un exemple. Dans le cadre d'un recours en annulation contre un décret relatif aux tarifs de vente de gaz naturel, le Conseil d'Etat avait posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, dont il résultait que les dispositions législatives, appliquées par le décret litigieux, ne pourraient être compatibles avec les objectifs de la directive 2009/73/CE « qu'à la triple condition qu'elle réponde à un objectif d'intérêt économique général, qu'elle ne porte atteinte à la libre fixation des prix que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation de cet objectif et notamment durant une période limitée dans le temps et, enfin, qu'elle soit clairement définie, transparente, non discriminatoire et contrôlable. » Appliquant cette grille de lecture, « l'assemblée du contentieux s'est arrêtée dans sa décision à la première de ces trois conditions » (G. Odinet, S. Roussel, chron. sous CE Ass., 19 juillet 2017, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie*, *AJDA*, 2017, p. 1879, spéc. p. 1880), relative à l'objectif d'intérêt économique général, pour constater que les dispositions litigieuses ne les satisfaisaient guère. Il conclut donc à leur inconvictionnalité, en se bornant à l'examen de cette première condition cumulative, « sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le caractère proportionné de la réglementation qu'elles prévoient. » Après avoir constaté que ni la condition d'intérêt économique général, ni celle de proportionnalité n'étaient satisfaites, Mme le rapporteur public Nicolazo de Barnon proposa de ne se fonder que sur la méconnaissance de la première condition (concl. disp. via ArianeWeb). Ainsi M. Lanneau pût analyser dans cette décision la mise en œuvre d'une « stratégie de l'économie des moyens », le Conseil d'Etat ne donnant « aucune indication quant à l'interprétation des autres conditions », (R. Lanneau, note sous CE Ass., 19 juillet 2017, *ANODE*, *DA*, n° 10, octobre 2017, comm. 43). Selon M. Lanneau, en se prononçant en l'espèce sur la condition de proportionnalité, le Conseil d'Etat eût risqué de se lier les mains quant au futur contrôle qu'il sera éventuellement amené à opérer sur ce point à l'égard des tarifs de l'électricité. « Il est possible que ce choix résulte de considérations stratégiques, consistant à anticiper une future contestation de la réglementation des tarifs de l'électricité : « La bataille en matière de tarifs réglementés dans le secteur de l'électricité devrait donc se jouer sur les deux autres conditions et le Conseil d'Etat souhaite se conserver toute la latitude possible. »

137. Silence et prudence – Le lien entre le silence du juge et sa prudence quant à son pouvoir créateur est connu : « La motivation brève permet aux juridictions suprêmes de favoriser l’adaptation du droit tout en en gardant la maîtrise de son évolution »⁴⁵². Ne pas trop en dire permet au juge de ne pas préjuger de créations jurisprudentielles encore incertaines et de ne pas se lier pour l’avenir. C’est ce que permet « l’énonciation ramassée de la règle de droit à travers la brièveté des motifs »⁴⁵³, mais c’est aussi ce que permet l’économie d’un moyen en gardant un silence complet sur une question de droit. L’économie des moyens permet une maîtrise du temps jurisprudentiel (a), et apparaît en cela comme le miroir de la technique de l’*obiter dictum* (b).

a. L’économie des moyens, outil de maîtrise du temps jurisprudentiel

138. L’invocation par les parties d’un moyen peut faire office d’invitation, adressée au juge, de préciser l’état du droit sur telle ou telle question. L’économie d’un moyen permet au juge de décliner l’invitation à faire œuvre jurisprudentielle.

139. L’arrêt d’Assemblée *Commune d’Annecy*⁴⁵⁴ illustre comment l’économie d’un moyen peut permettre de limiter l’apport jurisprudentiel d’une décision et ainsi reporter, sur certains points, l’évolution de la jurisprudence. Dans cet arrêt le Conseil d’Etat annule un décret « sans qu’il soit besoin d’examiner les autres moyens de la requête », pour avoir empiété sur la compétence du législateur telle que déterminée par l’article 34 de la Constitution et l’article 7 de la Charte de l’environnement⁴⁵⁵. Le Conseil d’Etat en profite pour affirmer que les dispositions de la Charte « ont valeur constitutionnelle » et « qu’elles s’imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs »⁴⁵⁶. Annulant pour incompétence, il n’examine pas dans ses motifs la

⁴⁵² F. Malhière, *op. cit.*, p. 327.

⁴⁵³ F. Malhière, *op. cit.*, p. 328.

⁴⁵⁴ CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d’Annecy*, n° 297931, rec. 322 ; *RFDA*, 2008, p. 1147, concl. Aguila, note Janicot, *ibid.*, p. 1240, comm. Roblot-Troisier ; *Dr. Envir.*, 2008, p. 19, concl. Aguila ; *RJE*, 2009, p. 85, concl. Aguila, note Braud, *ibid.*, p. 219, note Champeil-Desplats ; *AJDA*, 2008, p. 2166, chr. Geffray et Liéber ; *JCP*, 2008, 1, p. 225, §2, chr. Plessix ; *DA*, 2008, n° 152, note Melleray ; *JCP Adm.*, 2008, p. 2279, note Billet ; *JCP*, 2009, 2, p. 10028, note Mathieu ; *Europe*, 2008, n° 55, comm. Simon ; *LPA*, 2 décembre 2008, note Pissaloux ; *BJDU*, 2008, p. 244, note Carpentier ; *RDP*, 2009, p. 449, note Carpentier, *ibid.*, p. 481, note Thibaud ; *RLCT*, n° 40, 2008, p. 50, comm. Roche ; *Politeia*, 2009, n° 15.109, note Rainaud ; *D.*, 2009, p. 1853, note Gay ; *Rev. europ. Dr. Envir.*, 2009, p. 435, note Boyer.

⁴⁵⁵ Au terme de ces textes, seul le législateur est en effet compétent pour définir « les conditions et les limites » du principe de participation « à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement ». Or, le décret litigieux intervient dans ce domaine sans qu’il puisse être considéré comme appliquant une loi. L’accueil du moyen de compétence lui permet de s’inscrire pleinement dans la lignée du Conseil constitutionnel qui, quelques mois auparavant, avait sanctionné l’incompétence négative du législateur sur la base de la même combinaison entre article 7 de la Charte et article 34 de la Constitution, le considérant du juge administratif suprême étant identique à celui du juge constitutionnel sur ce point. *Cf.* CC, 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18.

⁴⁵⁶ Pour une analyse, en amont de l’arrêt *Commune d’Annecy*, de la constitutionnalisation du droit de l’environnement, v. O. Carton, « De l’inutilité d’une constitutionnalisation du droit de l’environnement ? », *LPA*,

valeur d'un autre moyen, premier dans l'argumentation des parties, et dont plusieurs commentateurs rappellent l'existence⁴⁵⁷. Il s'agissait, selon le commissaire du gouvernement, du « principal moyen », tiré de ce que « la procédure de l'enquête publique serait insuffisante au regard des exigences du principe de participation du public », autrement dit d'une violation directe du droit de participation posé à l'article 7 de la Charte⁴⁵⁸. L'absence de réponse à ce moyen fût remarquée, dès lors que « La possibilité reconnue à la commune d'Annecy de se prévaloir de l'article 7 de la Charte devait normalement conduire le juge administratif à vérifier si le principe de participation du public avait été méconnu par le décret du 1^{er} août 2006. Mais ce n'est pas sur ce terrain que le Conseil d'Etat s'est placé. »⁴⁵⁹

140. La concentration du contrôle du juge sur le moyen de compétence, permettant d'éviter l'examen du respect des droits posés par l'article 7 de la Charte, est une pratique également en vigueur chez le Conseil constitutionnel⁴⁶⁰ et clairement identifiée comme un usage de la technique de l'économie des moyens freinant une éventuelle progression de la jurisprudence⁴⁶¹.

141. En ne répondant pas à ce moyen, le juge n'est pas allé au terme des possibilités offertes par l'instance. En ne se fondant pas exclusivement sur la Charte mais sur une « combinaison »⁴⁶² entre son article 7 et l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'Etat a pu ne pas examiner directement le respect par l'acte attaqué des exigences découlant du principe de participation tel que posé par l'article 7. Le commissaire du gouvernement avait quant à lui

2005, n° 175, p. 3.

⁴⁵⁷ Notamment E. Carpentier, *RDP*, 2008, p. 450 ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 21^e éd., 2017, n° 108.1, p. 841.

⁴⁵⁸ Y. Aguila, concl. sur CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy, RFDA*, 2008, p. 1147 ; *Dr. Envir.*, 2008, p. 19 ; *RJE*, 2009, p. 85 : le moyen avançait que « l'enquête ne permettrait pas d'informer suffisamment le public, et, en tout état de cause, elle interviendrait trop tard, à un moment où toutes les options sont déjà arrêtées. ».

⁴⁵⁹ M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, n° 108. 4, p. 843 ; P. Trouilly, *Environnement*, n° 11, 2008, comm. 153 : « En fait, il était soutenu, pour l'essentiel, que le décret méconnaissait le principe de participation du public posé, notamment, par la Charte. Le Conseil d'État n'a pas eu à répondre expressément à ce moyen, dans la mesure où le décret lui est apparu entaché d'incompétence. ».

⁴⁶⁰ Pour une analyse de la concentration des censures du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative comme technique permettant de ne pas examiner le respect des droits posés par l'article 7 de la Charte, cf. C. Huglo, « La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, p. 57, spéc. p. 65 sq.

⁴⁶¹ K. Foucher, *Audition par la Commission de développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale*, 29 mai 2013, compte rendu n° 66, disponible sur le site internet assemblee-nationale.fr : « (...) l'apport de la QPC à la protection des droits environnementaux (...) restera mitigé tant que la jurisprudence du Conseil constitutionnel sera dominée par le registre de l'incompétence négative qui, en application du principe de l'économie de moyens, permet au Conseil d'éviter d'avoir à se prononcer au fond, c'est-à-dire sur le niveau de garantie des droits consacrés par la Charte de l'environnement. » Plus loin, et notamment cité par C. Huglo, *loc. cit.*, spéc. p. 67, note n° 32 : « Dès lors que l'incompétence négative lui suffit pour considérer qu'une loi ne respecte pas la Constitution, le Conseil estime, au nom d'une économie de moyens déjà mise en œuvre par le Conseil d'État, qu'il n'a pas à pousser son contrôle plus loin. ».

⁴⁶² P. Billet, note sous CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy, JCP Adm.*, 2008, I, 2279, spéc. n° 1, p. 27.

procédé à un tel examen, pour considérer que la formation de jugement devrait rejeter au fond le moyen... « si toutefois vous deviez y répondre »⁴⁶³. En ne répondant pas au premier moyen, pour se prononcer « sur le fondement de la compétence de l'auteur de l'acte, et non sur le fond des principes »⁴⁶⁴, le Conseil d'Etat se garde de préciser son appréciation quant au contenu des exigences du principe de participation. Il évite ainsi de se lier pour l'avenir et conserve sa marge d'appréciation sur ce point pour de futures espèces. Son silence maintient également une part d'incertitude quant à la normativité des dispositions de la Charte, et la possibilité de confronter directement le contenu d'un acte administratif aux exigences de ses articles⁴⁶⁵. Une telle incertitude sera par la suite éclairée dans d'autres affaires donnant au Conseil d'Etat une occasion plus appropriée d'examiner la conformité d'un acte administratif au fond d'un principe consacré par la Charte⁴⁶⁶.

142. Au final, l'économie du premier moyen invoqué dans l'arrêt *Commune d'Annecy* limite la portée jurisprudentielle de la décision pour la concentrer essentiellement sur la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la Charte, laissant à d'autres espèces futures le soin de préciser la normativité de ses articles. Par son silence, le juge décline l'invitation à préciser l'état du droit que les parties lui adressent à travers l'invocation de tel moyen. En lui permettant de reporter des précisions quant à l'état de sa jurisprudence, l'économie des moyens participe de la maîtrise par le juge du temps jurisprudentiel et sert la méthode des petits pas.

*b. L'économie des moyens, miroir de l'obiter dictum*⁴⁶⁷

143. A l'inverse de la technique de l'*obiter dictum*, consistant à poser ou préciser un principe dans une décision qui ne le nécessitait pas, la technique de l'économie des moyens permet de ne pas se prononcer sur une question de principe, alors que l'occasion se présente au juge. L'« attitude » du juge, écrit Yves Gaudemet, « est alors à l'opposé de celle qui

⁴⁶³ Y. Aguila, concl. précit., indiquant par là l'anticipation d'une économie de moyens qui aura bien lieu en faveur du seul moyen de compétence.

⁴⁶⁴ P. Billet, E. Naim-Gesbert, *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Dalloz, 2017, n° 4, 10, p. 29.

⁴⁶⁵ L'incertitude est soulignée dans la chronique de l'AJDA : « (...) il s'agit d'un cas de figure bien particulier : c'est un moyen de compétence (ou plus exactement d'incompétence) qui a justifié l'annulation, non un moyen de fond tiré de l'incompatibilité des dispositions réglementaires avec celles de l'article 7 de la Charte. », E. Geffray et S.-J. Liéber, *AJDA*, 2008, p. 2166, spéc. p. 2169. Un doute similaire est émis par Agnès Roblot-Troizier, *RFDA*, 2008, p. 1240 ; cf. également, L. Gay, *D.*, 2009, p. 1853 : l'arrêt « ne permet toutefois pas d'affirmer catégoriquement que le Conseil d'Etat a entendu adhérer en tous points aux conclusions, l'annulation du décret intervenant sur le terrain de la répartition des compétences normatives, sans que le grief d'atteinte au fond du droit à la participation ait par conséquent à être examiné. L'évolution reste donc à confirmer, pour la Charte de l'environnement, comme pour tous les principes constitutionnels. ».

⁴⁶⁶ Cf. notamment CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier des hauts de Choiseul*, rec. 233 ; *AJDA*, 2010, p. 2114, note Dubrulle ; *BJDU*, 2010, p. 282, note Trémeau ; *Constitutions*, 2010, p. 611, note Carpentier. Sur ce point, cf. M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, p. 108 sqq.

⁴⁶⁷ Cette analyse sera complétée ci-après, cf. n° 195 sqq.

consiste à “profiter” d’une espèce dont la solution ne fait pas de doute par application des règles antérieures pour introduire dans le droit positif tel élément nouveau, au bénéfice de la discussion qui s’est instaurée entre les parties. »⁴⁶⁸

144. L’économie d’un moyen peut apparaître ainsi, en certains cas, comme un refus d’*obiter dictum*. Maryse Deguerge affirme à ce propos que l’*obiter dictum* « ne se trouve quasiment jamais dans les arrêts des juridictions suprêmes internes, bridées par la règle de l’*ultra petita* et adeptes de l’économie des moyens. »⁴⁶⁹ Le choix des mots est ici d’une particulière justesse. Le principe *non ultra petita* est une interdiction qui s’impose au juge. Ce dernier est donc bien « bridé » s’il souhaite préciser un point de droit mais qu’il ne peut le faire car tenu de ne pas se prononcer au-delà des conclusions et moyens dont il est saisi. L’économie des moyens, en revanche, ne s’impose pas au juge administratif : elle est une liberté qu’il choisit ou non d’exercer pour ne pas se prononcer sur tel ou tel moyen. Elle ne le bride pas, il en est lui-même « adepte ». Il y a bien, derrière l’économie des moyens, un silence volontaire, qui peut parfois être interprété comme un refus de création jurisprudentielle.

La parole du juge, pour créer la jurisprudence, est doublement dépendante des parties, par l’interdiction de l’auto-saisine et de l’*ultra petita*. Ces règles peuvent empêcher le juge de se prononcer là où il le souhaiterait. A l’inverse, l’économie des moyens permet au juge de ne pas se prononcer là où les parties, ou la doctrine, le souhaiteraient. Elle est, comme l’*obiter dictum*, une technique de maîtrise de la parole du juge. L’*obiter dictum* lui permet éventuellement d’aller *au-delà* du cadre de l’instance pour en dire davantage que ce que la résolution du litige implique nécessairement. L’économie des moyens lui permet de rester *en-deçà* du cadre de l’instance pour ne pas dire tout ce que la résolution du litige pourrait lui permettre de formuler.

145. Ainsi la technique de l’économie des moyens « permet au juge de garder la maîtrise de sa politique jurisprudentielle », constate justement le professeur Flauss pour en déduire, plus généralement, que « D’une certaine manière le principe de l’économie des moyens est donc l’une des causes du relatif sous développement du droit administratif jurisprudentiel contemporain »⁴⁷⁰. Nous n’irions pas jusqu’à cette conclusion, dès lors que le principe de l’économie des moyens s’appliquait au début du 20^{ème} siècle, âge d’or de la création prétorienne du juge administratif. L’on peut souscrire en revanche à l’idée qu’elle

⁴⁶⁸ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, op. cit., p. 109.

⁴⁶⁹ M. Deguerge, « Jurisprudence », in D. Alland, S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003.

⁴⁷⁰ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et autres c. Etat*, loc. cit., spéc. p. 55.

« favorise à l'occasion une certaine frilosité du juge »⁴⁷¹, frilosité que l'on peut, plus favorablement, qualifier de prudence⁴⁷². Le président Labetoulle n'explique-t-il pas, à propos du Conseil d'Etat, que « le plus souvent il ne tranche une question de principe que si l'affaire ne peut pas être résolue autrement »⁴⁷³ ? Autrement dit, dès lors qu'il le peut, il économisera généralement la réponse au moyen susceptible de créer une jurisprudence mais non nécessaire à la justification de la solution. Les « silences du juge », confirme André de Laubadère, traduisent parfois « le souci de ne pas engager l'avenir et, à cette fin, de ne s'exprimer que sur ce qui est strictement nécessaire à la solution de l'espèce »⁴⁷⁴. En pratiquant l'économie des moyens, écrit le professeur Gaudemet, « c'est au fond à la solution d'une décision minimum que se rallie le juge », usant de cette technique pour « limiter son intervention »⁴⁷⁵.

146. Il faut enfin mentionner, ici, que dans certains cas, plus exceptionnels, l'économie d'un moyen peut être utilisée, à l'inverse, comme outil de création jurisprudentielle. Le Conseil d'Etat peut en effet indiquer implicitement que tel recours est recevable par le silence qu'il conserve à l'égard d'un moyen de recevabilité, tandis qu'il se prononce sur le fond de la requête. Cet emploi bien connu de l'implicite – qui devait être mentionné à ce stade de l'étude – sera analysé plus loin lorsqu'il s'agira de s'arrêter sur la signification du silence du juge à l'égard des moyens⁴⁷⁶. Il sera alors confirmé que l'économie des moyens, dans des configurations à préciser, peut bien faire office de méthode jurisprudentielle.

B. LA LIBERTÉ DE CHOISIR ENTRE DEUX MOTIFS D'ANNULATION

*Pluritas non est ponenda sine necessitate.*⁴⁷⁷

147. Du silence au choix – La possibilité de ne pas répondre à certains moyens peut donner lieu à des pratiques remarquables consistant pour le juge à choisir parmi une pluralité de motifs celui ou ceux qu'il retiendra pour fonder sa décision. Ici se manifeste clairement le décalage entre la recherche de la solution à donner au litige, et la justification de la solution : des moyens considérés capables de fonder la solution, disparaîtront pourtant des motifs.

Le juge peut ainsi se trouver en situation de choisir entre un rejet fondé sur un motif d'irrecevabilité ou sur des motifs de fond. Ce choix peut être guidé par la volonté d'esquiver

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² Cf. n° 210.

⁴⁷³ D. Labetoulle, « Les méthodes de travail au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, LGDJ, 1988, p. 249, spéc. p. 253.

⁴⁷⁴ A. de Laubadère, « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 17, spéc. p. 18.

⁴⁷⁵ Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁷⁶ Cf. n° 960 et s.

⁴⁷⁷ « Les multiples ne doivent pas être utilisés sans nécessité », formulation du principe dit du rasoir d'Ockham.

une question de recevabilité délicate⁴⁷⁸. La volonté de rejeter directement au fond peut aussi procéder d'une volonté de vider un litige et, ainsi, ne pas entretenir les faux espoirs du demandeur quant au bien-fondé de sa demande, aussi d'éviter la frustration qui peut naître d'un rejet pour irrecevabilité⁴⁷⁹. Mais « Le choix du terrain de rejet (...) ne peut que difficilement obéir à une règle claire. »⁴⁸⁰ Choisisant le rejet pour irrecevabilité, le juge peut également se trouver en situation de sélectionner entre plusieurs fins de non-recevoir celle qui fondera le dispositif de rejet. Surtout, la liberté de choix du motif se manifeste remarquablement lorsqu'il se trouve en situation de faire droit à la demande d'annulation, d'un acte administratif ou juridictionnel, sur la base d'un unique moyen, alors que plusieurs des moyens critiquant l'acte attaqué auraient pu être accueillis. Il en va ainsi du juge de cassation, du juge de plein contentieux saisi d'une demande d'annulation, ou du juge de l'excès de pouvoir. C'est l'usage, par ce dernier, de la liberté qui lui revient de choisir l'illégalité sur la base de laquelle il justifie l'annulation, qui a le plus intrigué les auteurs. Si la question du choix du motif d'annulation ne se réduit pas au contentieux de l'excès de pouvoir, c'est bien l'étude de ce domaine qui fait le mieux apparaître ses développements.

148. Le choix d'un seul motif d'annulation – Le juge de l'excès de pouvoir n'est pas obligé de se prononcer sur l'ensemble des motifs d'annulation possibles, comme le commissaire du gouvernement peut le rappeler à la formation de jugement⁴⁸¹. Le juge tire pleinement avantage de cette liberté. Comme l'affirme Jean Kahn, déjà en 1969, « il n'est pas d'usage de retenir plusieurs moyens à la fois »⁴⁸². L'application d'un principe de l'économie des moyens conduit à ce que « Le Conseil d'Etat ne donne généralement qu'un seul motif aux annulations qu'il prononce »⁴⁸³, usage assumé au sein de la juridiction administrative⁴⁸⁴.

⁴⁷⁸ Cf. *supra*, n° 130.

⁴⁷⁹ R. Odent, « Le destin des fins de non-recevoir », in *Mélanges Marcel Waline : le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, p. 653, spéc. p. 654 : « Les requérants supportent mal que l'omission d'une formalité entraîne le rejet de leurs prétentions sans discussion de leur argumentation. Ils s'estiment victimes d'un déni de justice, même s'ils ne le sont que de leur inexpérience, de leur négligence ou de leur étourderie. ».

⁴⁸⁰ D. Chabanol, *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, n° 61, p. 92.

⁴⁸¹ C. Monbrun, concl. sur TA Chalons-en-Champagne, 30 novembre 2006, *Société Keolis et a*, *AJDA*, 2007, p. 1079 : « Vous pourrez donc retenir ces deux moyens si vous le souhaitez car la règle de l'économie des moyens ne vous y contraint pas. ».

⁴⁸² J. Kahn, concl. sur CE Ass., 12 décembre 1969, *Sieur de Talleyrand-Périgord*, rec. 574 ; *AJDA*, 1970, p. 34, spéc. p. 42.

⁴⁸³ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 577, ndbp 1.

⁴⁸⁴ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, rec. 170 ; *RFDA*, 2005, p. 557 : « il est somme toute très peu fréquent que le juge de l'excès de pouvoir se fonde spontanément sur plusieurs motifs pour annuler une décision administrative » ; D. Chauvaux, *loc. cit.*, spéc. p. 65 : « Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, quand plusieurs moyens sont fondés, la pratique traditionnelle consiste à n'en relever qu'un. » ; *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, n° 3.1.3, p. 333 : « Dans une décision d'annulation, on ne retient en principe qu'un seul moyen, même si plusieurs moyens sont fondés. ».

Par l'arrêt de Section *Société EDEN* du 21 décembre 2018⁴⁸⁵, le Conseil d'Etat a restreint la liberté de choix du motif dans l'hypothèse où le requérant soulève une demande d'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé, ou décide de hiérarchiser sa demande d'annulation selon qu'elle est fondée sur des moyens de légalité externe ou interne⁴⁸⁶. Il n'en demeure pas moins nécessaire d'exposer le contenu de la liberté du juge dans le choix du motif d'annulation telle qu'elle s'est toujours manifestée jusqu'à cet arrêt récent. Aussi faut-il préciser, qu'à la suite de l'arrêt *EDEN*, la liberté du choix entre deux motifs d'annulation demeure le principe, en l'absence de conclusions à fins d'injonction ou de hiérarchisation par le requérant de sa demande d'annulation pour excès de pouvoir.

149. Devant plusieurs moyens susceptibles de justifier l'annulation, le juge est donc amené à faire un choix, dont il convient d'étudier les modalités. Si l'ambition de systématiser l'esprit des juges sur ce point serait présomptueuse, plusieurs éléments de réponse peuvent tout de même être avancés, sur le principe de la liberté du choix d'abord (1), sur les facteurs du choix ensuite (2).

1. LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DU CHOIX

150. Une liberté assumée au sein de la juridiction administrative – La liberté dont peut jouir le juge à l'égard du motif d'annulation, remarquée par la doctrine⁴⁸⁷, est assumée par les juges administratifs : « si plusieurs moyens sont fondés, le juge est libre de choisir celui qu'il lui paraît opportun de retenir »⁴⁸⁸. Les commissaires du gouvernement et rapporteurs publics rappellent à l'occasion que « le choix du motif d'annulation reste à l'entière discrétion du juge de l'excès de pouvoir ou du juge de cassation »⁴⁸⁹.

La jurisprudence du Conseil d'Etat ne contenait pas une affirmation aussi explicite de

⁴⁸⁵ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit.

⁴⁸⁶ Pour une analyse de cette jurisprudence comme réponse à la crise de l'économie des moyens, cf. n° 797 et s.

⁴⁸⁷ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 62 : « lorsque le juge administratif satisfait à la demande, le principe est qu'il lui appartient de choisir, parmi les moyens invoqués, celui qui servira de fondement à sa décision ». Cf. également J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1538, p. 609 : « Dans le domaine de l'excès de pouvoir, le juge choisit souvent le terrain sur lequel il entend prononcer l'annulation ». Cf. également C. Broyelle, *op. cit.*, n° 345, p. 248 ; C. Barry, P.-X. Boyer, *op. cit.*, p. 339.

⁴⁸⁸ R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 751 : « si plusieurs moyens sont fondés, le juge est libre de choisir celui qu'il lui paraît opportun de retenir » ; G. Dumortier, « La gestion des moyens d'illégalité de l'acte administratif unilatéral », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, *op. cit.*, p. 23, spéc. p. 27 : le juge administratif qui annule « choisit son terrain » et peut ainsi « ne pointer qu'un motif d'annulation alors qu'il en existe d'autres. ».

⁴⁸⁹ C. Lasry, concl. sur CE Sect., 23 mars 1956, *Louis*, rec. 136 ; *D.*, 1957, p. 159. V. également N. Questiaux, concl. sur CE, 4 novembre 1966, *Ministre de l'intérieur contre société le Témoignage chrétien*, *AJDA*, 1967, p. 40 : « pour résoudre le litige sur le terrain de la légalité (...) le juge peut choisir entre deux moyens d'annulation ».

la liberté de choix des motifs d'annulation⁴⁹⁰. Cependant, après avoir encadré le choix du motif d'annulation, dans le contentieux de récupération de l'indu de revenu de solidarité active, le Conseil d'Etat, dans la décision *Mme Guionnet* de 2016, indique qu'il « appartient » au juge « d'annuler ou de réformer la décision ainsi attaquée, pour le motif qui lui paraît, compte tenu des éléments qui lui sont soumis, le mieux à même, dans l'exercice de son office, de régler le litige »⁴⁹¹. Une formule similaire est reprise dans l'arrêt *EDEN* : « Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient, en principe, de *choisir* de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. »⁴⁹² Si cette formule reste assez vague, elle indique cependant que le choix ne saurait être purement arbitraire et renvoie aux directives que les juges doivent en principe intégrer pour opérer leur choix.

2. LES FACTEURS DU CHOIX

151. Le rapporteur public peut proposer à la formation de jugement le choix d'un terrain d'annulation plutôt qu'un autre. Cette dernière n'est pas liée par les conclusions et peut opter pour un terrain d'annulation différent⁴⁹³. Les modalités de choix exposées par les commissaires du gouvernement et rapporteurs publics ne reflètent donc pas nécessairement la démarche de la formation de jugement. Elles constituent néanmoins un matériau privilégié pour l'étude des raisonnements pouvant travailler le juge administratif⁴⁹⁴.

Les conclusions constituent une source incontournable pour établir une typologie générale des facteurs de choix des motifs d'annulation⁴⁹⁵ (a). Certains moyens font par ailleurs

⁴⁹⁰ La jurisprudence du Conseil d'Etat, selon nos recherches, ne comportait pas d'affirmation similaire à celle de la Cour administrative d'appel de Marseille selon qui « le juge a le choix du moyen d'annulation qu'il entend retenir pour fonder sa décision dès lors que celui-ci est soit d'ordre public, soit soulevé par le demandeur », CAA Marseille, 10 juillet 2001, *Jean-Pierre X.*, n° 98MA01433, inédit.

⁴⁹¹ CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, n° 389642, rec. 555, concl. Lessi ; *AJDA*, 2017, p. 272, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet ; *AJCT*, 2017, p. 152, obs. Bouillon. Revenant, sur ce point, sur CE Sect., 27 juillet 2012, *Mme Labachiche*, n° 347114, rec. 299, concl. Landais ; *AJDA*, 2012, p. 1845, chron. Domino et Bretonneau ; *AJCT*, 2012, p. 624, obs. Aubin ; *RFDA*, 2012, p. 922, concl. Landais.

⁴⁹² CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit.

⁴⁹³ P. ex., l'Assemblée du contentieux, dans l'arrêt *Société varoise de transports* de 1981, annule l'acte litigieux pour vice de procédure, « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête », alors que le commissaire du gouvernement Bacquet, constatant également l'irrégularité procédurale, l'avait invité à privilégier une annulation sur un autre motif, tiré d'un défaut de base légale, CE Ass., 6 février 1981, *Société varoise de transports et autres*, n° 14910, rec. 51 ; *AJDA*, 1981, p. 599, concl. Bacquet.

⁴⁹⁴ F. Rouvillois, *loc. cit.*, spéc. p. 1819 : « Dans cette étude, le problème a été tourné, en assimilant à celui du juge, le raisonnement exprimé, dans ses conclusions, par le commissaire du Gouvernement. Assimilation abusive : il n'y a pas toujours coïncidence, et parfois même il y a contrariété ; mais assimilation nécessaire à toute tentative de recherche sur le raisonnement. ».

⁴⁹⁵ Il ne s'agit pas ici d'étudier les ordres de priorité d'examen des moyens imposés au juge, qui seront étudiés plus loin en tant que techniques d'encadrement de l'économie des moyens, *cf.* n° 771 et s.. A ce stade, il s'agit

l'objet d'analyses spécifiques quant à leur choix, qui nécessitent d'être précisées ou nuancées (b).

a. Typologie générale des facteurs de choix

152. Difficulté de l'analyse – La question des modalités d'exercice par le juge de sa liberté de choix du motif d'annulation ne peut obtenir de réponse systématique⁴⁹⁶. Il est néanmoins possible de proposer dans un premier temps une mise en ordre des critères de choix distingués ici selon qu'ils se rattachent à la portée de la décision juridictionnelle (i) ou aux caractéristiques propres du moyen (ii).

i) Facteurs relatifs à la portée de la décision

153. Le choix du juge peut s'opérer en fonction de la répercussion du motif d'annulation sur la portée de la décision, qu'il s'agisse de ses conséquences sur les obligations de l'administration dans l'application de la chose jugée – sa portée juridictionnelle – ou de ses conséquences sur l'évolution de la jurisprudence – sa portée jurisprudentielle.

- Portée juridictionnelle

154. Tous les motifs n'ont pas la même portée au-delà de l'annulation : les obligations de l'administration souhaitant prendre une nouvelle décision ne seront pas les mêmes selon le motif d'illégalité retenu⁴⁹⁷. Le choix se présente donc ici entre *maximiser* ou *minimiser* la portée de l'annulation.

155. Maximiser la portée de l'annulation. Conclusions Kahn sur l'arrêt Talleyrand-Périgord⁴⁹⁸ – Dans cette affaire jugée en 1969, l'instruction avait, selon le commissaire du gouvernement Kahn, mis en lumière le bien-fondé de deux moyens d'annulation, tirés l'un et l'autre de la méconnaissance du champ d'application de la loi : « il n'y a donc, *a priori*, aucune raison de retenir l'un plutôt que l'autre »⁴⁹⁹. Le commissaire du gouvernement va néanmoins exprimer une préférence pour le premier moyen et, pour se

seulement d'étudier, au sein de la marge de liberté de choix du juge, quels facteurs celui-ci favorise pour opérer son choix.

⁴⁹⁶ D. Chabanol, *Le juge administratif, op. cit.*, n° 61, p. 92 : « la formation de jugement, en cas d'embarras du choix, décidera du terrain retenu, en fonction de critères si variables qu'il est vain de vouloir en tirer quelque conclusion. ».

⁴⁹⁷ M.-J. Guédon, « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs », *AJDA*, 1978, p. 82, spéc. p. 88 : « c'est en fonction de l'objectif à atteindre à son avis, pour chaque cas d'espèce, que le juge choisira un moyen plutôt qu'un autre. Si le juge veut, malgré une illégalité, "sauver" un acte, il utilisera un moyen permettant à l'administration de régulariser facilement. Si le juge veut contraindre l'administration à renoncer à un acte, il fondera son jugement sur des irrégularités très difficilement corrigibles. ».

⁴⁹⁸ J. Kahn, concl. sur CE Ass., 12 décembre 1969, *Sieur de Talleyrand-Périgord*, *AJDA*, 1970, p. 34.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, spéc. p. 42.

justifier, dessiner les traits de ce qui pourrait servir de guide dans la réalisation du choix entre plusieurs moyens susceptibles d'être accueillis : « les annulations doivent, autant que possible, être constructives et (...) s'il n'est pas d'usage de retenir plusieurs moyens à la fois, mieux vaut retenir celui qui, ayant la portée la plus générale, est de nature à éclairer davantage l'administration. »⁵⁰⁰

Jean Kahn prend le soin de préciser que les modalités du choix qu'il propose ne constituent qu'une « simple appréciation personnelle, dénuée de toute autorité juridique »⁵⁰¹. La position de Kahn, « sorte de règle implicite »⁵⁰², qui peut être qualifiée de « directive »⁵⁰³, résume une « règle de bonne pratique, ou de bienséance juridictionnelle »⁵⁰⁴. Il est régulièrement fait référence à cette « bonne pratique »⁵⁰⁵ dans l'usage de la liberté laissée au juge, selon laquelle « il veille à accueillir le moyen le plus susceptible de purger le litige ou d'assurer la qualité de la nouvelle décision qui sera le cas échéant adoptée »⁵⁰⁶. Ce choix peut être perçu comme celui du motif le plus « pédagogique »⁵⁰⁷.

156. Conclusions Théry sur l'arrêt de Section Vannier⁵⁰⁸ – Dans cette affaire, saisi en tant que juge de cassation d'un pourvoi contre une décision d'une commission juridictionnelle ayant refusé au requérant le statut d'objecteur de conscience, trois terrains d'annulation étaient possibles selon le commissaire du gouvernement. Un premier, simple, tiré de la violation des règles relatives aux visas, n'est proposé qu'à titre subsidiaire, dans le cas où aucun autre moyen ne pourrait être retenu⁵⁰⁹. Un second moyen d'insuffisance de

⁵⁰⁰ *Ibid.* Il sera suivi par le Conseil d'Etat qui retiendra le moyen à propos duquel il a exprimé sa préférence.

⁵⁰¹ On la retrouve plus ou moins dans un document interne à la juridiction administrative : « Lorsque plusieurs moyens apparaissent fondés, le juge est libre de choisir celui qu'il retient. Cela dit, il y a en principe tout intérêt à ce que le juge retienne le moyen qui tranche le plus complètement le litige. », *Guide pratique à l'usage des organismes à caractère juridictionnel*, 1975, p. 10, n. 1, cité par R. Chapus in « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 64, également in *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083 – 1°), p. 966.

⁵⁰² X. Domino, A. Bretonneau, chron. sous CE, 27 juillet 2012, *Labachiche*, *AJDA*, 2012, p. 1845, spéc. p. 1849.

⁵⁰³ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 218. Florent Blanco parle quant à lui de « souhait », in F. Blanco, *op. cit.*, p. 178.

⁵⁰⁴ J.-H. Stahl, X. Domino, chron. sous CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, *AJDA*, 2011, p. 2226, spéc. p. 2230.

⁵⁰⁵ B. Dacosta, concl. sur CE, 21 février 2011, *Société Véolia-Propreté et a.*, n° 335306, inédites.

⁵⁰⁶ C. Barry, P.-X. Boyer, *Contentieux administratif*, Flammarion, 2015, p. 339. V. également G. Dumortier, « La gestion des moyens d'illégalité de l'acte administratif unilatéral », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, *op. cit.*, p. 23, spéc. p. 27, évoquant « le choix du moyen le plus puissant » et indiquant qu'« En général », le juge « choisit celui qui lui paraît le plus efficace » ; C. Broyelle, *op. cit.*, n° 345, p. 248.

⁵⁰⁷ P. ex., le commissaire du gouvernement Robineau, constatant le possible accueil de deux moyens, l'un de fond et l'autre de procédure, précise qu'« il nous semble plus pédagogique de statuer sur le fond », Y. Robineau, concl. sur CE Sect., 26 juillet 1982, *M. Vignié*, *AJDA*, 1982, p. 729.

⁵⁰⁸ J.-F. Théry, concl. sur CE Sect., 27 juillet 1979, *M. Vannier*, rec. 340, *AJDA*, 1980, p. 54.

⁵⁰⁹ *Ibid.* : « Nous pourrions donc, borner là nos observations, et vous proposer pour ce motif l'annulation de la décision attaquée. Nous le ferons si aucun des autres moyens présentés par M. Vannier n'est susceptible de prospérer. Mais, si l'un d'entre eux vous paraissait fondé, nous vous proposerions de le retenir, en abandonnant celui que nous venons d'examiner qui ne saurait conduire qu'à une annulation de pure forme. ».

motivation était également fondé. Deux moyens de forme pouvaient donc être accueillis par le Conseil d'Etat, mais le commissaire du gouvernement exprima sa préférence pour un troisième terrain « qui touche au fond des choses », relatif à une erreur de droit⁵¹⁰. Ce moyen est tiré de ce que le requérant, contrairement à ce que considéra la commission juridictionnelle, avait bel et bien exprimé des considérations d'ordre philosophique pouvant justifier, selon la loi, la reconnaissance du statut d'objecteur de conscience. Ici le commissaire du gouvernement invite clairement les juges à opter pour le moyen tranchant le plus complètement le litige, touchant au cœur du différend⁵¹¹.

157. Minimiser la portée de l'annulation – Selon MM. Stahl et Domino, s'il existe un principe de l'économie des moyens, « il est également un principe qui veut que le juge retienne le moyen permettant de faire le plus entièrement droit aux conclusions qui sont présentées devant lui »⁵¹². Mais, poursuivent-ils, « on ne saurait affirmer, faute notamment de disposer de véritable moyen de contrôle en ce sens, que ce second principe est respecté avec autant de scrupules que le premier. »⁵¹³

L'hypothèse peut être avancée que le juge, dans certains cas, choisit délibérément le moyen dont la portée juridictionnelle est moindre et qui offrira davantage à l'administration l'occasion de prendre une nouvelle décision cette fois régulière. Selon le professeur Guédon, « Si le juge veut, malgré une illégalité, “sauver” un acte, il utilisera un moyen permettant à l'administration de régulariser facilement. »⁵¹⁴ Il s'agirait, par exemple, de choisir d'annuler pour vice de procédure plutôt que pour illégalité interne, dans l'optique d'inviter l'administration à prendre une nouvelle décision. René Hostiou envisage, quant à lui, une stratégie sophistiquée du juge en contentieux de l'urbanisme : en choisissant de retenir un vice de procédure, au lieu d'un moyen de légalité interne, le juge indiquerait que la discussion contradictoire a fait ressortir que l'acte était vicié au fond. L'annulation sur ce motif fonctionnerait comme une indication plus ou moins implicite de ce que l'administration doit revoir sa copie⁵¹⁵. Le choix d'un tel motif d'annulation peut procéder d'une auto-limitation du

⁵¹⁰ *Ibid.* : « si vous suiviez notre raisonnement, c'est en vous fondant sur ce dernier moyen que nous vous proposons d'annuler la décision entreprise. ».

⁵¹¹ Il sera suivi par le Conseil d'Etat s'appuyant sur ce motif « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » de la requête.

⁵¹² J.-H. Stahl, X. Domino, *loc. cit.*, spéc. p. 2229.

⁵¹³ *Ibid.*

⁵¹⁴ M.-J. Guédon, *loc. cit.*, spéc. p. 88.

⁵¹⁵ On retrouve cette théorie dans R. Hostiou, « Le droit vu du pont », *Annuaire de droit maritime et aérien*, t. 10, Université de Nantes, 1989, p. 123 ; R. Hostiou, « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif », *RFDA*, 2012, p. 423 ; R. Hostiou, « Quand une illégalité peut parfois en cacher une autre : de la jurisprudence *Danthony* à la théorie du bilan », note sous CAA Versailles, 13 mars 2014, *Commune de Noisy-le-Grand c. OFIE, RDI*, 2014, p. 395. Elle sera analysée plus loin dans cette étude, cf. dans la deuxième Partie, n° 843.

juge préférant, si possible, ne pas s’immiscer sur le fond d’un dossier que l’administration connaît mieux. Il peut, de même, apparaître délicat au juge de porter une appréciation sur le fond d’une décision après avoir constaté qu’elle a été, par exemple, fondée sur un avis non motivé ou partial. Se borner à la légalité externe peut donc se concevoir, pour le juge administratif, selon l’espèce, comme un bon usage de l’économie des moyens.

- *Portée jurisprudentielle*

158. La liberté de choix du juge peut le conduire à opter pour le moyen lui permettant de préciser l’état de la jurisprudence ou au contraire de réserver par prudence une question non tranchée, autrement dit, *maximiser* ou *minimiser* l’apport jurisprudentiel.

159. Maximiser l’apport jurisprudentiel – Le facteur ici ne peut être apprécié de la même façon à l’égard du Conseil d’Etat et des autres juridictions administratives. C’est essentiellement devant le premier que se pose la question de l’opportunité de préciser l’état de la jurisprudence sur tel point non tranché ou incertain. Le choix peut être fait de prioriser le moyen donnant l’occasion de fixer l’état de la jurisprudence, et satisfaire ainsi la mission de la cour suprême administrative. Néanmoins, un tel choix n’est pas toujours étranger aux juridictions territoriales, et l’on peut lire le rapporteur public d’un tribunal administratif proposer de retenir un moyen d’annulation au détriment d’un autre, au motif que « ce point de droit n’a pas encore été jugé »⁵¹⁶.

160. Conclusions Romieu sur l’arrêt *Sieur Botta*⁵¹⁷ – Les conclusions de Romieu sur l’arrêt *Sieur Botta* illustrent une telle démarche. Dans cette affaire, la Cour des comptes, saisie sur renvoi après l’annulation de son premier arrêt, « reprit intégralement sa décision sans tenir compte de la condamnation en droit de sa doctrine par le Conseil d’Etat »⁵¹⁸. Un nouveau pourvoi est formé, offrant au Conseil d’Etat l’occasion de censurer à nouveau la Cour des comptes « par trois moyens d’ordre différent », comme l’expose Romieu : « 1° pour violation de la loi, par les motifs admis par vous (...) lors de votre premier jugement ; 2° pour incompétence, par un motif expressément réservé par vous dans cette même décision ; 3° pour excès de pouvoir, car la Cour ne s’est pas conformée, comme juridiction de renvoi, à la chose jugée en droit par le Conseil d’Etat. »⁵¹⁹ Le Conseil d’Etat peut donc reprendre le motif de son premier arrêt, ou choisir le moyen d’incompétence qu’il avait économisé dans ce même

⁵¹⁶ V. Restino, concl. sur TA Montreuil, 10 juillet 2012, *Fédération des employés et cadres de la CGT Force ouvrière et a.*, *AJDA*, 2012, p. 1905.

⁵¹⁷ CE, 8 juillet 1904, *Sieur Botta*, rec. 557, concl. Romieu ; *GAJA*, 21^e éd., n° 13 ; *D.*, 1906, 3, p. 33, concl. Romieu ; *S.*, 1905, 3, p. 81, note Hauriou.

⁵¹⁸ M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, n° 13.1, p. 77.

⁵¹⁹ J. Romieu, concl. sur CE, *Sieur Botta*, *D.* 1906, 3, p. 33, *GCJA*, vol. 1, n° 28.

arrêt⁵²⁰. Mais c'est le troisième moyen, selon Romieu, qui devrait « être préféré à tous autres, car il y a là une grave question de droit public engagée qu'il est absolument nécessaire de résoudre »⁵²¹. Invitant le Conseil d'Etat à faire œuvre jurisprudentielle, ce choix donnera à la décision « une portée générale et la théorie en sera applicable à toutes les autorités qui relèvent de sa juridiction au point de vue de l'annulation (...). » Il préconise une annulation « exclusivement fondée sur la violation de la *chose jugée en droit* »⁵²². Ainsi Romieu propose-t-il de répondre au seul moyen de violation de la chose jugée comme fondement exclusif de l'arrêt du Conseil d'Etat. La concentration des motifs sur ce vice particulier marquera d'autant mieux le sens et la portée de l'arrêt.

161. Minimiser l'apport jurisprudentiel – L'économie des moyens apparaît cependant davantage comme une technique permettant au juge de ne pas s'avancer sur des terrains jurisprudentiels nouveaux là où les données du litige le permettraient pourtant. Le choix du moyen peut donc s'opérer, inversement, dans l'optique de réserver une question, de ne pas trancher un point de droit. En permettant au juge de ne pas préciser sa jurisprudence à raison d'une espèce lui en offrant l'occasion, la technique de l'économie des moyens a donc pu être perçue comme favorisant une certaine « frilosité »⁵²³ du juge, du moins une prudence, comme évoqué précédemment⁵²⁴.

ii) Facteurs relatifs aux caractéristiques du moyen

162. Le choix du juge peut tenir compte des caractéristiques propres du moyen, étrangères à la portée de la décision. Les facteurs dominants ici semblent la simplicité et la sûreté du moyen, même si d'autres facteurs ont pu être avancés.

163. Moyen le plus simple ou sûr – La sûreté et la simplicité d'un moyen ne désignent pas exactement les mêmes facteurs de choix. La sûreté renvoie à la certitude de son bien-fondé, le caractère établi et incontestable des éléments de fait et de droit sur lesquels

⁵²⁰ CE, 28 février 1902, *Sieur Botta*, rec. 151 : « Sans qu'il soit besoin de rechercher s'il peut appartenir au juge des comptes d'enjoindre à un comptable de reverser les remises liquidées à son profit dans le cas où il estimerait que la liquidation a eu lieu par suite d'une interprétation exacte des règlements. » Romieu considère que « le Conseil d'Etat aurait pu, en 1902, annuler le premier arrêt de la Cour des comptes pour incompétence et qu'il pourrait évidemment aujourd'hui annuler, pour ce même motif, le nouvel arrêt qui lui est déféré. » Il se permet d'ailleurs d'interpréter l'économie de ce moyen comme l'indication implicite qu'il était fondé.

⁵²¹ J. Romieu, concl. sur CE, *Sieur Botta*, *précit.*

⁵²² Souligné par l'auteur. *Ibid.* : « Il faut qu'on sache bien que, lorsqu'un acte ou un jugement a été annulé par le Conseil d'Etat pour violation de la loi, cet acte ne peut être recommencé immédiatement dans les mêmes conditions, ce jugement ne peut être reproduit dans l'instance avec les mêmes moyens de droit qui ont été condamnés, sous peine d'une annulation qui, cette fois, sera exclusivement fondée sur la violation de la *chose jugée en droit*. »

⁵²³ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et autres c. Etat*, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

⁵²⁴ Cf. n° 137.

s'appuie son accueil, même si la démonstration à opérer peut s'avérer complexe. La simplicité renvoie au peu de difficultés engendrées par l'analyse de son bien-fondé, de sa recevabilité et de son opérance, à la réalisation d'un travail d'analyse et de recherche relativement limité en termes de temps. Cependant, le moyen le plus solide a vocation à paraître le moyen le plus simple, et réciproquement. Nous choisissons donc d'associer ces deux facteurs qui, sans être identiques, vont généralement de pair.

164. Un facteur constaté – Certains auteurs considèrent que « Généralement, la juridiction choisit le moyen qui lui semble le plus solide, quitte à ne pas trancher des questions délicates soulevées par le recours (...) »⁵²⁵. La sélection « du moyen le plus commode ou le plus sûr »⁵²⁶, est alors dictée « par une économie d'effort, le juge choisissant de s'en tenir au moyen dont le traitement est le plus simple »⁵²⁷. Le commissaire du gouvernement peut, entre deux motifs d'annulation possibles, proposer de retenir uniquement celui « ne prêtant en l'espèce guère au doute »⁵²⁸. Il peut s'agir, dans cette logique, de privilégier entre deux moyens pouvant être retenus celui dont l'examen du bien-fondé n'implique aucun supplément d'instruction⁵²⁹.

L'économie des moyens constitue alors une technique pouvant être vue comme « souvent assez confortable pour la juridiction (...) »⁵³⁰, le choix du moyen simple pouvant apparaître contradictoire avec celui du moyen qui tranche le plus complètement le litige⁵³¹. Selon Bertrand Seiller, le Conseil d'Etat « préfère lui-même parfois fonder une

⁵²⁵ P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *GACA*, 6^e éd., n° 65.8, p. 1246. Dans un langage différent, R. Cristini, « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme », *loc. cit.*, spéc p. 254 : « De façon très générale le juge choisit le moyen le plus évident qui permet de trancher le litige dont il est saisi. ».

⁵²⁶ D. Chauvaux, T.-X. Girardot, chron. sous CE, 4 juillet 1997, *Leveau* et CE, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, *AJDA*, 1997, p. 584, spéc. p. 590.

⁵²⁷ C. Broyelle, *op. cit.*, n° 345, p. 248. M. Lannoy, *op. cit.*, p. 52 : « La solution de facilité » consistant « à retenir le moyen le plus évident, celui qui ne fait aucun doute quant à son bien-fondé et rend incontestable la décision juridictionnelle. » ; D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, *loc. cit.*, n° 360, p. 189 sq. : « En vertu de cette règle, dite d'"économie des moyens", le juge choisira, en cas d'annulation, le moyen qui lui paraîtra le plus sûr, le plus évident... ou le plus simple à trancher ».

⁵²⁸ M.-A. Latournerie, concl. sur CE Sect., 21 mai 1980, *Ministre du Commerce et de l'Artisanat et Groupement d'intérêt économique du centre commercial de Haguenau c. M. Weiss et a.*, *AJDA*, 1981, p. 91.

⁵²⁹ A titre d'exemple, dans ses conclusions sur l'arrêt de Section *Dlle Molinelli-Wells*, le commissaire du gouvernement Jacomet, qui proposa l'annulation de l'acte attaqué sur la base d'un premier moyen, tiré d'un vice de procédure, précisa qu'il n'examinerait le second moyen, tiré d'une exactitude matérielle des faits, « qu'à titre tout à fait subsidiaire ». Celui-ci nécessitait en effet un supplément d'instruction pour demander à l'administration défenderesse la communication du dossier administratif contenant les pièces justificatives de la décision litigieuse. Dans l'hypothèse où ce second moyen serait fondé, le premier moyen, basé sur la constatation d'une irrégularité procédurale, constituait assurément le plus « simple » (A. Jacomet, concl. sur CE Sect., 4 février 1955, *Dlle Molinelli-Wells*, *Rev. Adm.*, 1955, p. 78).

⁵³⁰ P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *op. cit.*, n° 65.8, p. 1246.

⁵³¹ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », in S. Caudal (dir.), *op. cit.*, p. 213, spéc. p. 218 : s'il est sensé « choisir le moyen d'annulation le plus éclairant et qui résout le plus complètement le litige », en réalité « le juge s'écarte souvent de cette directive, notamment par souci de ne pas trancher un point délicat ».

annulation sur la violation d'un vice de procédure plutôt que sur l'atteinte à un principe de fond. Il s'évite ainsi des prises de position délicates. »⁵³² Le souci de retenir le moyen le plus simple et évident favoriserait les moyens de légalité externe, hypothèse étudiée plus bas.

165. Conclusions Letourneur sur l'arrêt *Barel*⁵³³ – L'arrêt *Barel* illustre le choix du moyen le plus sûr. Une première option consistait à fonder l'annulation de la décision refusant à certains candidats l'accès au concours de l'ENA, sur le constat que le ministre défendeur ne fournit pas les explications et documentations demandées, empêchant ainsi le juge d'exercer son contrôle. Cette option « présente l'avantage de censurer sévèrement l'attitude du secrétaire d'Etat (...) Mais si vous adoptez ce terrain d'annulation, poursuit le commissaire du gouvernement, vous n'examinez pas le fond du problème. »⁵³⁴ La seconde solution s'avère « plus complexe »⁵³⁵. Elle consiste, d'abord, à trancher, par la négative, la question de savoir si les opinions politiques peuvent constituer un motif juridiquement valable d'exclusion d'un candidat. Ensuite, elle implique de déduire, en partie, du silence du ministre, que les opinions politiques des candidats constituaient la réalité des motifs de sa décision⁵³⁶. « Reste la troisième solution », fondée sur la violation des droits de la défense par suite de la non-communication préalable des dossiers. L'accueil de ce moyen impliquerait une « modification de la jurisprudence », soit pour considérer que l'obligation de communication du dossier s'étend au-delà des sanctions, soit que la décision de refus de concourir en constitue une. Une telle option n'est pas privilégiée par le commissaire du gouvernement : « Si nous ne vous demandons pas, en définitive, d'adopter le système fondé sur le droit à concourir, c'est que, d'une part, votre jurisprudence actuelle vous offre déjà le choix entre les deux terrains d'annulation que nous vous avons indiqués ; c'est que, d'autre part, dans des affaires qui ont remué l'opinion publique dans divers sens, nous ne voulons pas nous départir de la sérénité la plus absolue et proposer une solution d'espèce, une solution imaginée pour les besoins de la cause. »⁵³⁷

Le Conseil d'Etat considéra uniquement que les décisions « reposent sur un motif entaché d'erreur de droit ». Au regard de la typologie exposée, le juge, conformément aux propositions du commissaire du gouvernement, privilégia le second moyen plutôt que le

⁵³² B. Seiller, « L'illégalité externe, commode bouc émissaire », *AJDA*, 2012, p. 1609.

⁵³³ CE Ass., 28 mai 1954, *Barel*, rec. 308, concl. Letourneur ; *GAJA*, 21e éd., n° 65 ; *RDP*, 1954, p. 509, concl. Letourneur, note Waline ; *RPDA*, 1954, p. 149, concl. Letourneur, note Eisenmann ; *RA*, 1954, p. 393, concl. Letourneur, note Liet-Veaux ; *AJDA*, 1954, p. 396, note Long ; *D.*, 1954, p. 594, note Morange ; *S.*, 1954, 3, p. 97, note Mathiot.

⁵³⁴ M. Letourneur, concl. sur CE Ass., 28 mai 1954, *Barel*, rec. 308 ; *RDP*, 1954, p. 509 ; *RPDA*, 1954, p. 149 ; *RA*, 1954, p. 393.

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ *Ibid.*

premier car il touchait au cœur du litige. Il privilégia ensuite ce second moyen au troisième, car il apparaissait davantage incontestable. Ainsi les facteurs de choix peuvent-ils s'associer les uns les autres.

166. Facteurs résiduels. Moyen soulevé par les parties plutôt que moyen soulevé d'office ? – Dans ses conclusions précitées sur l'arrêt d'Assemblée *Talleyrand-Périgord* de 1969, Jean Kahn, avant de dégager le critère du moyen « ayant la portée la plus générale », expose un premier critère, oublié lorsque ces conclusions sont citées : « entre deux moyens de même rang, il est toujours préférable de choisir celui qui a fait l'objet d'une discussion contradictoire entre le requérant et l'administration ». Ce critère fait sens au regard de l'exigence d'acceptabilité de la décision de justice. D'une part, les parties constatent ainsi que le juge s'est intéressé au débat contentieux qu'elles ont alimenté ; d'autre part, un tel moyen peut toucher davantage aux centres de préoccupation des parties qui l'ont soulevé et ne pas leur paraître étranger à la démarche les ayant amené à saisir le juge. Une position similaire avait été exposée par le professeur Debouy⁵³⁸. Néanmoins, depuis l'instauration de l'obligation pour le juge de communiquer aux parties son intention de soulever d'office un moyen d'ordre public afin qu'elles produisent leurs observations sur ce point, cette considération n'a plus la même pertinence⁵³⁹.

167. Moyen de droit plutôt que moyen de fait ? – Hélène Lepetit-Collin écrit dans sa thèse que la technique de l'économie des moyens « a certainement contribué un temps à privilégier les moyens de droit aux moyens tirés des faits. »⁵⁴⁰ Le juge administratif privilégierait les moyens dont l'examen de la valeur n'implique pas une analyse trop poussée des faits. Détournement de pouvoir, qualification juridique ou exactitude matérielle des faits, seraient donc davantage économisés. L'auteur note, à raison, qu'une telle affirmation « est difficilement vérifiable »⁵⁴¹. Néanmoins elle recoupe certaines analyses. La préférence pour les « moyens de droit » s'expliquerait par une préférence pour les analyses les plus objectives possibles, en même temps que les plus simples... et nous ramène à l'hypothèse de la préférence pour les moyens de légalité externe. Ne pas s'immiscer dans l'analyse trop avancée du fait permettrait au juge de maintenir une distance avec l'action administrative qu'il contrôle... là encore, les moyens de légalité externe seraient ceux qui, le mieux, assurent

⁵³⁸ Selon Christian Debouy, « le juge doit normalement statuer en priorité sur les moyens invoqués par les parties. Ces dernières ne comprendraient pas que le juge puisse systématiquement rejeter leurs moyens “sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête” », C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, thèse, PUF, 1980, p. 427.

⁵³⁹ Décret du 22 janvier 1992 portant dispositions diverses relatives à la procédure administrative contentieuse ; article R. 611-7 CJA.

⁵⁴⁰ H. Lepetit-Collin, *Recherches sur le plein contentieux objectif*, thèse, LGDJ, 2011, n° 459, p. 352.

⁵⁴¹ *Ibid.*

l'autolimitation du juge dans l'exercice de son contrôle. La préférence pour les moyens de droit, enfin, trouve un appui dans les liens étroits qu'ont entretenus, à leur origine, recours pour excès de pouvoir et recours en cassation en contentieux administratif.

168. Source interne plutôt que source externe ? – Dans ses conclusions sur l'arrêt d'Assemblée *GISTI* du 31 mai 2006, Didier Casas, pour proposer l'annulation d'un décret relatif à la composition et l'élection des chambres des métiers, hésitait à se fonder sur un moyen tiré de la violation d'une directive européenne dont la Cour de justice n'avait pas encore eu l'occasion de préciser la portée exacte. Il proposa en revanche de se fonder sur le principe d'égalité tel que consacré en droit interne, ce que fera l'Assemblée du contentieux⁵⁴². Dans ses conclusions sur un autre arrêt *GISTI* de 2007, le commissaire du gouvernement Olson fait référence à cet arrêt comme indiquant une « orientation qui (...) semble avoir été très nettement suivie » et consistant à préférer « censurer une méconnaissance d'un principe général de droit consacré dans l'ordre juridique interne plutôt que d'en passer par une inconventionnalité »⁵⁴³

b. Analyse de choix particuliers

169. Le choix de certains moyens fait l'objet d'analyses particulières qui méritent d'être examinées : le détournement de pouvoir serait un moyen subsidiaire (*i*), tandis que les illégalités externes seraient des moyens privilégiés (*ii*).

i) Le détournement de pouvoir, moyen subsidiaire ?

170. Il est ordinaire de lire que le détournement de pouvoir serait le moyen le moins souvent retenu par le juge administratif⁵⁴⁴, quand bien même il serait fréquemment invoqué⁵⁴⁵. A « la difficulté où se trouvent généralement les requérants d'apporter la preuve du détournement de pouvoir »⁵⁴⁶, correspond la réticence du juge à s'immiscer dans une appréciation de « la moralité de l'action administrative »⁵⁴⁷. Par conséquent, « lorsqu'il existe,

⁵⁴² CE Ass., 31 mai 2006, *GISTI*, n° 273638, rec. 268 ; *AJDA*, 2006, p. 1830, chron. Landais et Lenica ; *RFDA*, 2006, p. 1194, concl. Casas.

⁵⁴³ T. Olson, concl. sur CE, 24 janvier 2007, *GISTI*, n° 243976, citées par J. Andriantsimbazovina et L. Sermet, « Jurisprudence administrative et convention européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2008, p. 743, spéc. p. 754.

⁵⁴⁴ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 575 ; P. Gonod, M. Guyomar, « Détournement de pouvoir et de procédure », *RDCA*, n° 4 ; A. Mestre, *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration. Etudes sur le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1974, p. 55.

⁵⁴⁵ G. Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, 1997, p. 77, spéc. n° 39, p. 84.

⁵⁴⁶ J. Fournier, G. Braibant, « Chronique générale de jurisprudence administrative », *AJDA*, 1957, p. 89 : ainsi, « Le Conseil d'Etat, dans la plupart des cas, choisira un autre moyen d'annulation ».

⁵⁴⁷ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 577 : « Le juge de l'excès de pouvoir est, en effet, un juge de la légalité : il ne se livre à aucun contrôle qui met en cause la moralité de l'action administrative qu'après avoir apprécié cette action

pour annuler une décision attaquée, plusieurs motifs, dont le détournement de pouvoir, le juge administratif préfère, très généralement, fonder l'annulation sur des considérations objectives, plutôt que de retenir le moyen de détournement de pouvoir. »⁵⁴⁸

L'accueil d'un tel moyen est par ailleurs connoté d'un aspect infamant pour l'administration reconnue coupable d'avoir voulu « tourner la loi »⁵⁴⁹, et dont « la moralité, la loyauté sont plus ou moins suspectées. »⁵⁵⁰ Le juge, « préférant tempérer la rigueur de son contrôle », peut choisir de qualifier d'illégalité des motifs ce qui pouvait être qualifié de détournement de pouvoir⁵⁵¹. Plusieurs auteurs ont diagnostiqué un « déclin » du détournement de pouvoir au profit d'illégalités plus objectives, comme l'erreur de droit ou de fait, autrement dit « une raréfaction expliquée par un transfert de moyens d'annulation. »⁵⁵²

171. La présentation du détournement de pouvoir comme subsidiaire – Plus loin que le constat d'une réticence du juge à l'égard du détournement de pouvoir, certains auteurs considèrent qu'il s'agit d'un moyen « subsidiaire »⁵⁵³. Le Guide du rapporteur à la section du contentieux indique que « C'est un moyen que l'on ne retient qu'à titre subsidiaire. Les moyens d'erreur de droit, d'erreur de fait ou d'erreur d'appréciation lui sont préférés, lorsqu'ils sont fondés. »⁵⁵⁴ Une telle qualification est propre à créer quelques confusions.

172. Le caractère subsidiaire du détournement de pouvoir n'est pas contraignant pour le juge – Son caractère « subsidiaire » indique seulement une préférence du juge dans sa méthode de travail⁵⁵⁵, et non un ordre de priorité qui s'impose à lui dans l'examen des

au regard de toutes les autres causes possibles d'illégalité. » ; P. Gonod, M. Guyomar, « Détournement de pouvoir et de procédure », *RDCA*, n° 16. Achille Mestre évoque une « Etude subjective à laquelle le Conseil d'Etat répugne », *in op. cit.*, p. 56.

⁵⁴⁸ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 577.

⁵⁴⁹ J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1984, t. 2, n° 1296, p. 412.

⁵⁵⁰ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 575 ; M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, n° 4.8 ; A. Mestre, *op. cit.*, p. 56 : le Conseil d'Etat « ne veut pas, s'il peut l'éviter, déconsidérer l'administration aux yeux des citoyens (...) ; il considère qu'il n'a pas, en principe, s'il existe d'autres moyens de prouver l'irrégularité, à rechercher l'intention coupable de l'auteur de l'acte ».

⁵⁵¹ M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, n° 4.9, p. 34, prenant l'exemple de l'arrêt *Barel*.

⁵⁵² A. de Laubadère, J.-C. Vénézia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 12^e éd., 1992, t. 1, n° 732, p. 480. G. Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, 1997, p. 77, spéc. n° 39, p. 84 : « l'acte entaché de détournement de pouvoir peut, dans un contentieux comportant un contrôle étendu du juge sur les motifs de fait et de droit, être censuré sans recourir au détournement de pouvoir. Il est normal que le juge annule pour erreur sur les motifs une mesure disciplinaire reposant sur des faits matériellement inexacts, sur une qualification erronée de la faute disciplinaire ou sur une disproportion manifeste entre celle-ci et la sanction prononcée. Dès lors pourquoi retenir un détournement de pouvoir superfétatoire ? ».

⁵⁵³ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 575 : « (...) il n'est jamais retenu qu'à titre subsidiaire. » ; A. Mestre, *op. cit.*, p. 56 : « ainsi le détournement de pouvoir n'a-t-il qu'un caractère subsidiaire. Le juge lui préférera toujours d'autres moyens d'annulation » ; *cf.* également : P. Gonod, M. Guyomar, « Détournement de pouvoir et de procédure », *RDCA*, n° 4 et 16.

⁵⁵⁴ *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, n° 3.1.3.1.3.4, p. 343.

⁵⁵⁵ J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1296, p. 413 : « Enfin, pour certains, la recherche du détournement de

moyens. Le juge n'est pas obligé de répondre, d'abord, aux autres moyens, avant de retenir un détournement de pouvoir.

173. Le détournement de pouvoir n'est pas exclusif de toute autre illégalité – Pour faciliter l'identification du concept, certains auteurs expliquent qu'il peut y avoir détournement de pouvoir alors même qu'aucune autre illégalité n'a été commise. Une telle présentation se retrouve chez son premier théoricien, Léon Aucoc, définissant le détournement de pouvoir comme « le fait d'un agent de l'Administration qui, tout en faisant un acte de sa compétence et en suivant les formes prescrites par la législation, use de son pouvoir discrétionnaire pour des cas et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été attribué »⁵⁵⁶. Mais il ne doit pas être déduit d'un tel exposé, permettant d'affirmer l'autonomie du détournement de pouvoir, que cette illégalité n'est constituée qu'à la condition qu'aucune autre ne le soit. Une telle interprétation serait abusive. Il est envisageable qu'une autorité administrative ait, par exemple, utilisé son pouvoir dans un but étranger à l'intérêt général, tout en ne respectant ni les formes ni les procédures exigées⁵⁵⁷.

174. Le détournement de pouvoir choisi par le juge – Le défaut du détournement de pouvoir – son caractère infamant – peut enfin devenir sa qualité – son caractère « symbolique »⁵⁵⁸. Le juge peut le choisir « lorsqu'il veut sanctionner des attitudes particulièrement scandaleuses de l'administration »⁵⁵⁹ et marquer sa fermeté en dénonçant « la

pouvoir serait la dernière à intervenir dans la démarche mentale du juge. C'est seulement au cas d'inexistence matérielle ou juridique du motif que le détournement de pouvoir pourrait exister. »

⁵⁵⁶ L. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Dunod, 1869, t. 1, n° 283, p. 398. V. également, de façon similaire : R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 575 ; E. Langavant, M.-C. Rouault, *Le contentieux administratif*, Masson, 1986, p. 243.

⁵⁵⁷ La question s'avère plus complexe en revanche par rapport au vice d'incompétence. Si le détournement de pouvoir « tient à ce qu'un pouvoir conféré à une autorité a été détourné par cette autorité de l'objet en vue duquel il lui a été attribué » (R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 575), cela impliquerait donc que ce pouvoir a bien été conféré, donc que l'autorité qui l'exerce est compétente (P. Gonod, M. Guyomar, « Détournement de pouvoir et de procédure », *RDCA*, n° 9 : « alors que l'incompétence affecte la régularité externe de l'acte, le détournement de pouvoir constitue une irrégularité interne de l'acte : dans le premier cas, l'autorité administrative ne dispose pas du moyen juridique d'action utilisée, dans le second, elle dispose de ce moyen mais en use dans un autre but que celui pour lequel le droit le lui a reconnu. ») Il y a d'ailleurs peu d'intérêt, voire de sens, à reprocher à une autorité administrative d'avoir mal utilisé un pouvoir qu'elle ne détient pas. Cela consisterait, par exemple, à reprocher à un préfet d'utiliser un pouvoir de fermeture d'établissements pour insalubrité dans un but financier, tout en ajoutant qu'en tout état de cause ce pouvoir ne lui appartient pas. Mais l'hypothèse n'est pas impossible. La suite de l'affaire ayant donné lieu au célèbre arrêt *Camino* de 1916 en donne l'exemple. Le médecin-maire Camino avait été révoqué de ses fonctions de médecin par le directeur de l'assistance publique de Paris. Le Conseil d'Etat considère cette décision comme entachée de détournement de pouvoir ainsi que d'un vice de procédure assimilable à une incompétence du directeur pour ne pas avoir préalablement recueilli l'approbation du préfet. Il y a donc bien un « double excès de pouvoir » comme le souligne l'arrêt, qui peut être analysé comme le cumul d'un détournement de pouvoir et d'une incompétence (CE, 18 janvier 1918, *Camino*, n° 63317, rec. 53).

⁵⁵⁸ P.-L. Frier, J. Petit, *Droit administratif*, LGDJ, 12^e éd., 2018, n° 1003, p. 638.

⁵⁵⁹ M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, n° 4.9, p. 35.

mauvaise foi de l'autorité administrative », procéder à une « condamnation morale »⁵⁶⁰, comme l'illustre l'arrêt *Dame Lamotte*⁵⁶¹.

ii) Les illégalités externes, moyens privilégiés ?

175. Il est régulièrement affirmé que le juge administratif privilégie les motifs de légalité externe⁵⁶². Cette hypothèse peut recevoir deux explications.

176. Un choix favorisé par la simplicité des moyens de légalité externe – Selon le professeur Flauss, « Force est cependant de constater que le juge administratif préfère en général annuler en retenant le moyen le plus imparable, c'est-à-dire bien souvent un moyen de légalité externe. »⁵⁶³ Dans cette lignée, Florent Blanco explique que la pratique de l'économie des moyens « consiste pour le juge, dans un souci d'efficacité et de bonne administration de la justice, à privilégier le motif d'annulation le plus évident (généralement de légalité externe) »⁵⁶⁴. La plus grande simplicité d'examen de la valeur d'un moyen de légalité externe s'expliquerait notamment, pour le juge de l'excès de pouvoir, en ce qu'il consiste à livrer « un contrôle qui est en théorie purement objectif »⁵⁶⁵, « qui peut lui éviter de prendre parti sur le fond de la décision elle-même »⁵⁶⁶.

177. Un choix favorisé par l'ordre d'examen des moyens – René Chapus doute de la préférence jurisprudentielle à retenir un moyen de légalité interne « compte tenu

⁵⁶⁰ R. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 1242, p. 1048 sq. De même : P.-L. Frier, J. Petit, *op. cit.*, n° 1003, p. 639 ; J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1297, p. 415.

⁵⁶¹ CE Ass., 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c. Dame Lamotte*, rec. 110 ; *RDP*, 1951, p. 478, concl. Delvolvé, note Waline ; *GAJA*, 21^e éd., 2011, n° 57. Face à une autorité administrative ayant, à plusieurs reprises, tenté de prendre une même décision illégale malgré une censure juridictionnelle répétée, le Conseil d'Etat se trouvait en situation d'opter entre trois motifs d'annulation différents. D'abord, l'erreur de droit, l'illégalité qui fût retenue contre la première décision de l'administration et toujours reproduite. Ensuite, la violation de l'autorité de chose jugée, pour avoir reproduit l'erreur de droit censurée par le juge dans son premier arrêt. Le Conseil d'Etat opta pour une troisième option, le détournement de pouvoir, devant la constatation de la volonté délibérée de l'administration de contourner l'autorité de chose jugée.

⁵⁶² P. ex., R. Hostiou, note sous TA Pau, 2 décembre 1992, *Association France-Nature-Environnement et a., RFDA*, 1993, p. 288, spéc. p. 292 : l'économie des moyens, associée notamment à « la multiplication des formalités administratives non contentieuses », risquerait de conduire « à une hypertrophie du contentieux de la légalité externe ». Plus radical, M. Fromont, *Le droit administratif des Etats européens*, PUF, 2006, p. 166 : « dès qu'il constate un vice de procédure ou de forme », le juge administratif français « arrête l'examen de la décision attaquée et l'annule ». V. également, M. Fromont, « La place de la justice administrative française en Europe », *DA*, 2008, étude n° 14, spéc. p. 12, §35 ; F. Dieu, « La règle de l'économie de moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082, spéc. p. 1083 ; F. Malhière, *op. cit.*, p. 93 ; B. Delaunay, « Les grands principes du procès administratif », *loc. cit.*, spéc. n° 942, p. 781.

⁵⁶³ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et autres c. Etat*, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

⁵⁶⁴ F. Blanco, *op. cit.*, p. 175 sq. : « Une telle pratique se traduit ainsi par des annulations pour incompétence, ou pour vice de forme ou de procédure, alors même qu'un – ou plusieurs – autre moyen pouvait justifier l'annulation de la décision litigieuse. »

⁵⁶⁵ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 293.

⁵⁶⁶ P.-L. Frier, J. Petit, *op. cit.*, n° 993, p. 634 ; J.-H. Stahl, X. Domino, *loc. cit.*, spéc. p. 2230 : Le juge peut ainsi préférer « la solution de confort qui consisterait à accueillir un moyen de légalité externe évident, en évitant de se prononcer sur les questions autrement plus délicates concernant le fond de l'affaire ».

notamment qu'il est naturel de commencer par l'examen de la légalité externe d'une décision »⁵⁶⁷. Cet ordre d'examen se retrouve dans les recommandations du Guide du rapporteur à la section du contentieux⁵⁶⁸. L'association de cet ordre d'examen avec l'économie des moyens conduirait le juge à s'arrêter au premier vice de légalité externe, comme l'ont très explicitement affirmé le doyen Vedel⁵⁶⁹ ou le président Massot⁵⁷⁰.

178. Un constat contesté – Tous les auteurs ne s'accordent pas cependant pour affirmer la prédominance des motifs d'illégalité externe, à commencer par les membres de la juridiction administrative. Selon le président Odent, « chaque fois que cela est possible, le Conseil d'Etat place les affaires dont il est saisi sur un terrain de droit qui lui permette d'éviter une annulation en la forme »⁵⁷¹. Le rapporteur public peut très bien inviter la formation de jugement à privilégier la légalité interne comme terrain d'annulation⁵⁷².

179. Remise en cause du caractère « naturel » de l'ordre d'examen des moyens – L'idée d'un ordre d'examen « logique »⁵⁷³ ou « naturel »⁵⁷⁴, commençant par la légalité externe, ne saurait constituer un postulat indiscutable. Dès lors que le juge satisfait son

⁵⁶⁷ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 63.

⁵⁶⁸ *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, n° 3.1.3.1.2, p. 335 : « Ordre d'examen des moyens. Dans les décisions rejetant la requête, on examine les moyens de légalité externe avant les moyens de légalité interne. ».

⁵⁶⁹ G. Vedel, préface in A. Calogeropoulos, *Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs*, thèse, LGDJ, 1983 : « Les notions de légalité externe et de légalité interne correspondent à une analyse naturelle de l'acte juridique et des violations du droit qui peuvent affecter celui-ci. La logique et le principe de l'économie des moyens veulent qu'avant de rechercher si le contenu d'un acte juridique est ou non conforme au droit, le juge se demande si l'acte émane d'une autorité compétente et s'il a été pris selon les formes et selon la procédure prescrites. ».

⁵⁷⁰ J. Massot, « Les pouvoirs et les devoirs du juge administratif dans l'examen des requêtes », Actes de la faculté de droit de Split, Croatie, 3/2010, p. 501, disponible en ligne : <https://hrcak.srce.hr/file/301099> : le juge de l'excès de pouvoir « combine » la pratique de l'économie des moyens avec celle de « l'ordre d'examen des questions soulevées par la requête », « ce qui le conduit à retenir d'abord les moyens de compétence ou de forme plutôt que les moyens de fond. » V. également, R. Rouquette, *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 7^e éd., 2016, n° 321.42 : « en raison de l'économie des moyens », « la légalité externe est examinée en premier par le juge et est souvent seule retenue par lui » ; G. Darcy, M. Paillet, *Contentieux administratif*, Armand Collin, 2000, p. 157 ; J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1134, p. 240.

⁵⁷¹ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 433. Plus récemment, Didier Chauvaux expliquait que « L'idée s'impose qu'il faut normalement privilégier un moyen de légalité interne sur un vice de forme ou de procédure. », in D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 66. Ainsi « la règle de l'économie des moyens (...) ne consiste pas à privilégier nécessairement les vices de forme et à s'y réfugier », D. Péano, « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2011, p. 612, spéc. p. 614. Cf. également C. Debbasch, *Contentieux administratif*, Dalloz, 1975, n° 789, p. 723 ; J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1134, p. 240.

⁵⁷² Ainsi de Bruno Genevois considérant qu'un tel terrain, pour l'annulation d'un POS, représente « une solution opportune, car nous estimons qu'il est souhaitable que le contrôle de légalité que vous exercez sur les POS ne se borne pas à un examen de légalité externe. », concl. sur CE, 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, *RDP*, 1983, p. 216. Cf. également, Y. Robineau, concl. sur CE Sect., 26 juillet 1982, *M. Vignié*, *précit.*

⁵⁷³ C. Lasry, concl. sur CE Sect., 23 mars 1956, *Louis*, rec. 136 ; *D.* 1957, p. 159. V. également J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1134, p. 240.

⁵⁷⁴ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 63.

obligation de réponse aux moyens, tant qualitativement que quantitativement, il ne peut lui être reproché d'avoir d'abord traité un moyen avant un autre⁵⁷⁵. Outre la remise en question de la distinction elle-même entre légalité externe et interne, développée notamment par Geneviève Koubi dans sa thèse⁵⁷⁶, l'admission de cette distinction n'implique pas nécessairement de donner à la légalité externe la priorité d'examen. Il est ainsi possible d'envisager une autre logique, basée par exemple sur l'enchaînement des éléments de légalité tels qu'ils se présentent à l'auteur de l'acte dans son processus d'édiction et au terme de laquelle la question de la légalité externe apparaît en dernier⁵⁷⁷.

180. Analyse statistique de la prétendue prédominance des moyens de légalité externe. Précisions méthodologiques – Ces analyses peuvent être confrontées à une étude statistique évaluant la répartition des motifs d'illégalité externe et interne dans les décisions d'annulation pour excès de pouvoir. La configuration choisie est celle du Conseil d'Etat saisi d'un recours pour excès de pouvoir en premier et dernier ressort⁵⁷⁸. Afin d'analyser une éventuelle évolution dans la répartition des motifs d'annulation, différentes années ont été sélectionnées : 1950, 1990, 2000, enfin 2012 à 2015⁵⁷⁹.

⁵⁷⁵ CE Ass., 13 janvier 1967, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, rec. 16.

⁵⁷⁶ G. Koubi, *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, thèse, Montpellier, 1984.

⁵⁷⁷ M.-J. Guédon, *loc. cit.*, spéc. p. 444 : Marie-José Guédon expose ainsi l'ordre d'apparition, du point de vue de la production de l'acte, de ses conditions de légalité : dans un premier temps, se pose la question de la réunion des conditions de fond, dans un second, celle de l'autorité administrative compétente pour prendre l'acte voulu, dans un troisième, la détermination précise de son but, dans un quatrième la rédaction de son contenu même, enfin, dans un cinquième et dernier temps, le respect des exigences de forme et de procédure. La condition de compétence, dans cette perspective, n'apparaît pas comme le premier élément du processus décisionnel, tandis que les questions de forme et de procédure font office d'ultime étape.

⁵⁷⁸ Il faut ici noter que ce contentieux a connu des évolutions, notamment en 2010, certaines matières ayant été soustraites à la compétence de 1^{er} ressort de la haute juridiction (Décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, JO n° 0045, 23 février 2010, p. 3325). Les données ont été recueillies sur Legifrance, tandis que pour l'année 1950, seul le recueil Lebon offre une base de données conséquente, même s'il ne contient pas l'ensemble des décisions rendues par le Conseil d'Etat (le recueil Lebon ne contient plus l'ensemble des décisions depuis 1921 ; cf. M. Lainé, « L'évolution du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat statuant au contentieux (Lebon)* », *EDCE*, 1951, p. 153.) 1. On observera néanmoins, malgré ce biais, la similarité des résultats obtenus pour l'année 1950 avec les autres années étudiées à partir des bases de données numériques. Quant aux choix des moyens étudiés, seule la distinction légalité interne / légalité externe fût retenue, compte tenu de la difficulté récurrente à distinguer certains types d'illégalité au sein de chacune de ces deux causes, difficulté accrue par le fait que le juge ne qualifie pas toujours le moyen retenu. La marge d'erreur est moindre dans la distinction des illégalités externes – incompétence, vices de forme et de procédure –, et internes – violation directe de la loi, erreur de droit, inexactitude matérielle des faits, qualification juridique des faits, détournement de pouvoir. Sur quatre années, de 2012 à 2015, 481 décisions d'annulation pour excès de pouvoir ont été recueillies, contre 352 pour l'an 2000, 103 pour l'année 1990, 158 dans les décisions publiées au recueil Lebon pour l'année 1950.

⁵⁷⁹ La masse des données disponibles imposait un choix nécessairement discriminant quant aux années étudiées, pour tenir compte de la faisabilité pratique de cette étude. Les années 1990 et 2000 permettent de se repérer aisément dans le temps, tout en disposant d'une base de données aussi complète que possible sur *Légifrance*. Pour remonter davantage dans le temps sans pouvoir étudier chaque année, l'année 1950 offre également un repère chronologique commode, à la moitié du siècle. Quant aux années 2012 à 2015, le choix s'explique par la volonté d'obtenir un nombre suffisamment significatif de décisions (481), sur les années les plus récentes possibles au moment où la recherche a été opérée sur ce point.

181. 2012 à 2015, prédominance des motifs de légalité interne dans les décisions d'annulation pour excès de pouvoir du Conseil d'Etat – Au cours des années 2012 à 2015, et pour un total de 481 décisions d'annulation pour excès de pouvoir, 68,6 % étaient fondées uniquement sur des motifs de légalité interne, tandis que seulement 28,9 % étaient fondées sur des seuls motifs de légalité externe⁵⁸⁰. Il n'y a donc pas, pour le Conseil d'Etat, de prédominance des annulations sur le fondement d'illégalités externes, qui concernent en réalité moins du tiers des décisions d'annulation rendues de 2012 à 2015.

182. Constance de la prédominance des motifs de légalité interne – Il est par ailleurs remarquable d'observer la constance de ces niveaux de répartition au fil des époques. Les statistiques de l'année 1950, bien que basées sur les seules décisions publiées au recueil Lebon pour un échantillon de 158 décisions d'annulation, sont quasiment identiques à celles dégagées pour les années 2012 à 2015. En effet, 69% des décisions d'annulation pour excès de pouvoir publiées au recueil de 1950 sont fondées sur un motif de légalité interne et seulement 29,1% sur un motif de légalité externe⁵⁸¹. Les statistiques pour l'année 2000, recueillant 352 décisions, s'inscrivent dans cette même lignée, avec 75% des décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité interne⁵⁸². L'année 1990, comptant 103 décisions d'annulation recueillies, connaît des résultats sensiblement différents, avec seulement 52,4% des décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité interne⁵⁸³. Les données de l'année 1990 font figure d'exception et ne suffisent pas à renverser la principale conclusion qui peut être tirée de ces statistiques : la prédominance des annulations pour motif de légalité interne sur les annulations pour motif de légalité externe.

183. Il ne peut y avoir, sur la question du choix des motifs, que des analyses prudentes. Les résultats statistiques présentés pourraient être différents, par exemple, concernant les décisions des tribunaux administratifs. Ces résultats permettent, du moins, de nuancer l'affirmation selon laquelle il y aurait une préférence, au Conseil d'Etat, pour les moyens de légalité externe.

Ces analyses de l'économie des moyens comme méthode de *choix* des motifs doivent être complétées par l'étude de sa participation à la *formulation* des motifs.

⁵⁸⁰ Les 2,5% restant correspondent à des décisions d'annulation fondée à la fois sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne.

⁵⁸¹ Les 1,9% restant correspondent à des décisions d'annulation fondée à la fois sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne.

⁵⁸² 75,6% sur un motif de légalité interne ; 23,6% sur un motif de légalité externe ; 0,8% à la fois sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne.

⁵⁸³ Et 47,6% de décisions fondées sur un motif de légalité externe.

§2. UNE MÉTHODE DE FORMULATION DES MOTIFS

« Il ne nous appartient pas d'émettre des vues, encore moins de tracer des règles sur la rédaction des arrêts. Nous pouvons seulement répéter ce que nous avons entendu dire à un illustre magistrat. "D'une décision, il n'y a qu'un bon motif". Le bon motif est gâté par le contact des autres. Les arrêts concentrés dans un motif sont les meilleurs. Ils dirigent mieux pour l'avenir et n'engendrent pas la perplexité. »⁵⁸⁴

J.-E. LABBÉ

184. En plus de jouer sur le contenu même des motifs, l'économie des moyens structure leur mise en forme : d'une part, en structurant la démonstration aboutissant au dispositif, par une concentration sur la *ratio decidendi* (A) ; d'autre part, en réduisant l'étendue des motifs et en participant ainsi à la brièveté des décisions du juge administratif (B).

A. UNE MÉTHODE DE CONSTRUCTION DE LA DÉMONSTRATION

185. La construction du raisonnement justificatif fondant le dispositif passe par une articulation entre la technique de l'économie des moyens et celle du syllogisme (1). La pratique de l'économie des moyens aboutit alors, dans une logique de démonstration centrant la motivation sur la *ratio decidendi*, à concentrer les motifs sur la seule justification du dispositif (2).

1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS, TECHNIQUE DE RÉDACTION DU SYLLOGISME

186. L'articulation de l'économie des moyens et du syllogisme suscite trois observations : l'économie des moyens fluidifie la rédaction du syllogisme, offre au juge une marge de manœuvre quant au choix de la prémisse majeure, et donne à voir, au stade de la rédaction de l'acte juridictionnel, une rétroaction de la finalité du raisonnement sur le choix des motifs examinés dans la décision.

187. Une rédaction simplifiée du syllogisme – Au sein d'une décision d'annulation pour excès de pouvoir, le principe de l'économie des moyens traduit une logique de démonstration. Il s'agit pour le juge de démontrer que l'annulation est le résultat inévitable de l'analyse du moyen. Le juge ne cherche pas à persuader davantage de la pertinence de la

⁵⁸⁴ J.-E. Labbé, note sur Cass. civ., 27 octobre 1886, *Lauly c. Veuve Tailhardat*, S., 1887, I, p. 193.

solution qu'il adopte. De ce point de vue, l'économie des moyens va naturellement de pair avec le syllogisme dont l'une des principales caractéristiques est de viser à l'aboutissement d'une conclusion semblant incontestable d'un point de vue logique⁵⁸⁵, rendant inutile la construction d'un second syllogisme ; il se suffit à lui-même et n'a pas à être complété ou répété.

Lorsque le juge de l'excès de pouvoir rend une décision d'annulation, la technique de l'économie des moyens lui permet de ne formuler en apparence qu'un seul et unique syllogisme. Un tel procédé est de nature à fluidifier la motivation : l'économie des moyens permet au juge de ne pas avoir à écarter explicitement certains moyens pour ensuite préciser que « toutefois », un ou plusieurs autres moyens justifient l'annulation. La motivation est conduite dans un sens unique, celui de la démonstration de l'illégalité de l'acte, la rédaction et la lecture de la décision s'en trouvent facilitées en se passant de ces détours.

Elle permet également au juge de ne pas retenir un second moyen justifiant la même solution, c'est-à-dire un second syllogisme aboutissant à la même conclusion. Elle prévient une répétition inutile du point de vue de la démonstration de la solution, dès lors que les motifs d'annulation ne s'additionnent pas : retenir un second motif d'annulation ne consiste pas à compléter ou approfondir le premier motif d'annulation mais à commencer un autre syllogisme, pour aboutir au même résultat.

188. Une marge de manœuvre quant au choix de la prémisse majeure – La liberté du juge, dans le cadre du syllogisme, ne réside pas dans la conclusion, qui est, en théorie, imposée mécaniquement par la mise en rapport des prémisses⁵⁸⁶. Elle ne réside pas non plus dans la prémisse mineure, l'action de l'administration ou le contenu de l'acte attaqué, qui résulte de faits que le juge ne peut choisir⁵⁸⁷. En revanche, il peut disposer d'une marge de liberté relative quant au choix de la prémisse majeure, « l'élément décisif »⁵⁸⁸ dans la construction du syllogisme.

L'économie des moyens peut participer de cette liberté. Il en est ainsi, par exemple, lorsque le juge de l'excès de pouvoir dispose de deux moyens de légalité fondés qui, bien que différents dans leur objet, sont tous les deux de nature à justifier l'annulation. Le juge peut

⁵⁸⁵ Aristote, *Topiques*, I, 1, 100 a 25 et *Premiers Analytiques*, I, 1, 24 b 18-20 : « Le syllogisme est un discours dans lequel, certaines choses étant posées, quelque chose d'autre que ces données en découle nécessairement par le seul fait de ces données ».

⁵⁸⁶ F. Rouvillois, *loc. cit.*, spéc. p. 1821 : dans la construction du raisonnement, la conclusion « est de peu d'intérêt : mathématiquement déduite du rapport des prémisses, elle ne dépend plus du juge, qui doit se borner à la constater. ».

⁵⁸⁷ *Ibid.* : « La mineure elle-même est assez peu dépendante du juge : s'il lui appartient, dans une certaine mesure, de la construire, les éléments de cette construction lui sont soumis de l'extérieur et la construction se fait en fonction de la majeure. ».

⁵⁸⁸ *Ibid.*

alors construire deux syllogismes différents, débutant sur des prémisses distinctes mais aboutissant à la même conclusion. Par exemple, en partant de la constatation d'un vice de procédure dans un cas, de la constatation d'un détournement de pouvoir dans l'autre, le syllogisme aboutit, dans les deux cas, à une conclusion strictement identique : la décision est entachée d'excès de pouvoir et doit par conséquent être annulée. En choisissant entre ces deux moyens de légalité, ainsi que l'économie des moyens le lui permet, le juge, dans une certaine mesure, choisit la prémisse majeure.

189. Une rétroaction de la conclusion du raisonnement sur le choix des prémisses au stade de la rédaction du syllogisme – Le juge examine les moyens afin de découvrir la solution à donner au litige. Une fois cet examen terminé, et convaincu que l'acte litigieux doit être annulé, il doit rédiger la motivation de la décision. L'hypothèse peut être ici reprise d'un juge de l'excès de pouvoir pratiquant l'économie des moyens, dans l'optique d'une décision d'annulation. Le juge sait qu'il doit rédiger une décision d'annulation ; il sait également qu'il ne va se prononcer que sur un seul moyen. Il lui faut donc, à ce stade rédactionnel, choisir le moyen auquel il va répondre. Le choix du moyen se fait alors nécessairement en fonction de sa capacité à justifier l'annulation. Pour reprendre le schéma du syllogisme, le juge, lors de la rédaction de la décision, choisit la majeure en fonction de la conclusion, il choisit une prémisse qui lui permettra d'aboutir à la justification de la solution connue. Le juge passe donc d'une phase intellectuelle où l'examen des moyens lui permet de découvrir la solution, à une phase rédactionnelle où la solution lui indique quel moyen examiner dans les motifs. Après avoir découvert la solution en fonction des moyens, il choisit le moyen en fonction de la solution. La technique de l'économie des moyens implique, lors du passage de la phase intellectuelle de recherche de la solution à la phase rédactionnelle de motivation de la solution, une rétroaction de la conclusion du syllogisme sur ses prémisses. Ainsi l'économie des moyens marque-t-elle la rupture entre syllogisme de raisonnement et syllogisme de construction⁵⁸⁹.

Un tel inversement est illustré lorsque le juge rédige la formule-type qui indique la pratique de l'économie des moyens au début de l'examen du moyen. Il est fréquent qu'avant même d'examiner la valeur du moyen qui justifiera l'annulation, le juge précise « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ». Par cette formule, il indique qu'il sait déjà, avant même son examen, à quelle solution va aboutir ce moyen, puisqu'il peut affirmer d'avance qu'il ne sera pas nécessaire d'en examiner d'autres. Or, dans la pureté du syllogisme judiciaire, le juge est sensé découvrir la solution à donner au litige à travers

⁵⁸⁹ Cf. n° 77.

l'examen du moyen, et non pas connaître cette solution préalablement à cet examen. Pour une pure question de forme et de respect de la cohérence du syllogisme judiciaire, il est donc plus cohérent d'insérer la formule-type à la conclusion du raisonnement⁵⁹⁰.

2. *L'ÉCONOMIE DES MOYENS, TECHNIQUE DE CONCENTRATION DES MOTIFS SUR LA JUSTIFICATION DU DISPOSITIF*

190. La pratique de l'économie des moyens modèle le raisonnement du juge exposé dans les motifs. En se prononçant sur le minimum de moyens pour fonder la solution, le juge opère une concentration des motifs sur la justification du dispositif. Le président Labetoulle a pu ainsi écrire que « De l'idée que la motivation doit justifier le dispositif découle la pratique dite (...) de "l'économie des moyens" »⁵⁹¹.

Les motifs sont entièrement tournés en direction, et leur étendue bornée en fonction de la justification de la solution. Le principe de l'économie des moyens semble dès lors traduire une conception de la motivation comme acte de démonstration plutôt que d'argumentation (a). Aussi, cette concentration des motifs sur la seule *ratio decidendi* constitue une démarche structurellement contraire à celle de l'*obiter dictum* (b). La place de l'économie des moyens au sein de ces deux oppositions – démonstration/argumentation, *ratio decidendi/obiter dictum* – doit cependant être nuancée.

a. *L'économie des moyens et l'opposition démonstration / argumentation*

191. L'opposition choisie peut être discutée, dès lors que la motivation des décisions de justice, particulièrement dans la tradition française, n'est pas pensée comme une argumentation. Si « l'argumentation vise à convaincre », en revanche « les juges n'ont pas à persuader les plaideurs de la validité de leur sentence »⁵⁹². L'avocat argumente, il propose un « raisonnement destiné à prouver ou à réfuter une proposition »⁵⁹³ ; le juge répond avec force de vérité légale et ses motifs semblent exprimer une démonstration, c'est-à-dire une « opération mentale qui établit une vérité »⁵⁹⁴. Dans la forme syllogistique les motifs apparaissent comme « raisonnement déductif destiné à établir la vérité d'une proposition à partir des prémisses considérées comme vraies »⁵⁹⁵.

Il n'en est pas moins intéressant, pour autant, d'aborder la motivation du juge comme

⁵⁹⁰ C'est d'ailleurs ce que préconise le *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, n° 3.1.3.1.1, p. 334.

⁵⁹¹ D. Labetoulle, « Titre préliminaire », *JCI Justice administrative*, fasc. unique, n° 5.

⁵⁹² P. Livet in D. Alland, S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 84, entrée « Argumentation et rhétorique juridique », spéc. p. 85

⁵⁹³ *Le Petit Robert de la langue française*, Le Robert, 2015.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, entrée « Démonstration ».

⁵⁹⁵ *Ibid.*

acte d'argumentation tandis que les exigences de pédagogie et de transparence, ainsi sur le développement de logiques de proportionnalité, mettent en branle la conception classique du syllogisme judiciaire. Sous cet angle de vue, l'économie des moyens apparaît en parfaite harmonie avec une démarche démonstrative (i). Si elle s'avère en revanche plus difficile à concilier avec une démarche argumentative, la conciliation n'est pas impossible (ii).

i) L'adéquation certaine de l'économie des moyens avec une logique de démonstration

192. Pour garder l'exemple d'une décision d'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir, le principe de l'économie des moyens permet la mise en forme d'une démonstration, dès lors que l'on admet que « Dans une démonstration rigoureuse, il ne faut indiquer que les chaînons indispensables au déroulement de la preuve »⁵⁹⁶. Si une condition de la légalité de l'acte fait défaut, la démonstration de l'illégalité est faite et d'un point de vue démonstratif, l'examen d'autres conditions devient superflu.

En concentrant la motivation sur les chaînons indispensables à la preuve du bien-fondé du dispositif, l'économie des moyens purge les motifs des éléments non nécessaires à la démonstration de la solution. En somme, c'est parce qu'elle est d'abord, et avant tout, une démonstration, que la motivation pratique l'économie des moyens.

ii) L'adéquation incertaine de l'économie des moyens avec une logique d'argumentation

193. L'économie des moyens contraire à la technique de l'amplification des arguments – D'un point de vue argumentatif, il peut être pertinent de cumuler d'autres preuves tendant à convaincre du caractère illégal de l'acte litigieux. Non pertinente du point de vue de la démonstration, l'amplification l'est bien davantage du point de vue de l'argumentation : « De deux démonstrations, toutes les deux contraignantes, partant des mêmes prémisses pour aboutir aux mêmes conclusions, la plus courte paraîtra presque toujours la plus élégante : produisant les mêmes effets, entraînant le même degré de conviction, étant aussi satisfaisante et aussi complète, sa brièveté ne présente que des avantages. Il n'en sera pas de même dans le cas de l'argumentation : l'ampleur de celle-ci joue un rôle qui manifeste de façon éclatante la différence entre démonstration et argumentation. »⁵⁹⁷ Alors que l'auteur d'une démonstration, pour assurer sa rigueur, doit se borner aux seules étapes nécessaires à son déroulement, « Dans une argumentation, il n'y a

⁵⁹⁶ C. Perelman, L. Olbrechts-Tyteca, *Traité de l'argumentation*, Editions de l'Université de Bruxelles, 6^e éd., 2008, §100, p. 629.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, §100, p. 628.

pas de limite absolue à l'amoncellement utile des arguments »⁵⁹⁸. Ainsi la révélation d'un cumul d'illégalités entachant l'acte tendrait à persuader davantage de la nécessité de l'annuler, si l'on admet que lorsque « plusieurs arguments distincts aboutissent à une même conclusion, la valeur accordée à la conclusion et à chaque argument isolé en sera accrue, car il paraît peu vraisemblable que plusieurs raisonnements entièrement erronés conduisent à un même résultat »⁵⁹⁹. Un membre éminent de la Cour de cassation peut ainsi considérer qu'« Au niveau de "l'argumentation", la multiplication des motifs ne nous paraît pas présenter d'inconvénients majeurs, pourvu qu'ils restent cohérents entre eux. Dans les jugements, peuvent ainsi être transformés en motifs surabondants ce qui, dans les écritures, constitue des motifs subsidiaires et nous croyons que, d'une manière générale, si la subsidiarité affaiblit le principal dans celles-ci, la surabondance le renforce dans ceux-là. »⁶⁰⁰

194. L'économie des moyens contre les dangers de l'amplification – Cependant, la technique argumentative de l'amplification n'est pas sans inconvénients, et peut se révéler difficilement compatible avec la finalité d'une décision juridictionnelle. Alors que le fait de retenir un unique moyen met en valeur la force de celui-ci, permettant à lui seul de détruire l'acte illégal, en revanche « une cohorte d'arguments fait croire que l'on n'a une confiance suffisante en aucun d'eux »⁶⁰¹. Retenir un seul argument, c'est souligner sa suffisance. Le fait de ne retenir qu'un seul motif d'annulation peut donc trouver sa justification au sein même d'une logique argumentative.

Yves Gaudemet a noté sur ce point que le recours à la locution « sans qu'il soit besoin d'examiner » tels moyens, pouvait parfois jouer comme « méthode pour affirmer avec une vigueur particulière la solution retenue, en en manifestant l'évidence »⁶⁰².

Une économie d'arguments peut permettre d'écarter les arguments faibles, avantage essentiel s'il est vrai que « tout développement d'une argumentation aura, à la manière d'une chaîne, la solidité de l'argument le plus faible. »⁶⁰³ Dans *De l'orateur*, Cicéron fait dire à Antoine que, même parmi les « arguments vraiment utiles et forts », « il faut faire un choix, mettre à part ceux qui ont le moins de poids ou qui rentrent dans d'autres plus importants, et les rejeter du discours. Lorsque je rassemble les preuves d'une cause, mon habitude à moi est

⁵⁹⁸ *Ibid.*, §100, p. 629.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, §99, p. 624.

⁶⁰⁰ A. Perdriau, « Une action en justice peut-elle être déclarée à la fois irrecevable et mal fondée ? », *JCP*, 1988, I, n° 162, p. 1579, spéc. n° 10, p. 1580.

⁶⁰¹ C. Perelman, L. Olbrechts-Tyteca, *op. cit.*, §101, p. 640. A. Perdriau, « Des arrêts brevissimes de la Cour de cassation », *JCP*, 1996, doct. n° 3943, p. 257, spéc. p. 262 : « Nous exprimerons à ce propos un regret rétrospectif en évoquant un souvenir personnel : celui où, ayant eu autrefois à rapporter un pourvoi comportant onze moyens se ramifiant en 57 branches, nous avons dû écarter laborieusement chacune d'elles, alors que l'accumulation même des griefs démontrait qu'il n'avait pu en être trouvé un seul qui ait quelque valeur... ».

⁶⁰² Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 110.

⁶⁰³ S. Goltzberg, *L'argumentation juridique*, Dalloz, 3^e éd., 2017, p. 96.

de peser ces preuves, et non de les compter. »⁶⁰⁴ D'un point de vue argumentatif, l'économie des moyens n'applique-t-il pas le conseil, relatif à la question « très importante » de « l'ordre des arguments », selon lequel il doit permettre « d'éviter des situations déplaisantes où le premier argument rend inutiles ou triviaux les arguments suivants » et qu'« Il faut dès lors parfois se résoudre à ne pas utiliser tous les arguments dont on dispose, si ceux-ci risquent d'affaiblir le propos »⁶⁰⁵ ? En permettant de concentrer la décision sur le motif le plus convaincant, le principe d'économie des moyens épargne au juge la délicate question de la mise en ordre d'arguments d'inégales valeurs⁶⁰⁶, et lui évite le risque d'affaiblir ses motifs, dès lors que « le silence a du moins un avantage, celui de ne rien ôter à la vérité. »⁶⁰⁷

b. L'économie des moyens et l'opposition ratio decidendi / obiter dictum

195. L'identification d'un *obiter dictum* comme dérogation au principe de l'économie des moyens – Le principe de l'économie des moyens consiste à ne répondre qu'aux moyens nécessaires à la justification de la solution. Une fois cette définition admise, il n'y a qu'un pas à franchir pour affirmer que le principe de l'économie des moyens consiste à concentrer la réponse aux moyens sur la *ratio decidendi*, littéralement la raison de décider. Le cas d'une annulation pour excès de pouvoir semble se prêter aisément à une telle affirmation : en ne répondant qu'à un seul moyen constituant l'unique motif d'annulation, et ne se prononçant sur aucun autre moyen pour le rejeter, le juge concentre sa motivation sur « le motif essentiel, la raison décisive, la donnée déterminante de la décision », pour reprendre la définition de la *ratio decidendi* donnée par le doyen Cornu⁶⁰⁸.

L'application du principe d'économie des moyens tend à concentrer la motivation sur la *ratio decidendi*, or, ce qui ne relève pas de la *ratio decidendi* est considéré par certains auteurs comme relevant d'un *obiter dictum*. Est-il même possible, s'interrogent des auteurs anglo-saxons, « d'en dire davantage sur l'*obiter dictum* que de le présenter comme une assertion juridique qui ne fait pas partie de la *ratio decidendi* ? »⁶⁰⁹. Peut-on dès lors en

⁶⁰⁴ Cicéron, *De l'orateur*, Livre II, Les belles lettres, 1927, p. 136.

⁶⁰⁵ S. Goltzberg, *L'argumentation juridique*, Dalloz, 3^e éd., 2017, p. 96.

⁶⁰⁶ F. Martineau, *Petit traité d'argumentation judiciaire et de plaidoirie*, Dalloz, 6^e éd., 2015, n° 34.17, p. 318 ; Quintilien (35-96 ap. J.-C.), *Œuvres complètes*, Firmin Didot frères, 1865, *De l'institution oratoire*, livre V, 12, p. 191 sq.

⁶⁰⁷ Pline le Jeune (61-113 ap. J.-C.), *Œuvres complètes*, Firmin Didot frères, 1865, *Panegyrique de Trajan*, p. 740.

⁶⁰⁸ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 11^e éd., 2016 ; S. Guinchard, G. Montagnier, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 17^e éd., 2010 : « Expression désignant les motifs décisifs qui ont déterminé la décision du juge. » ; cf. également A. Mayrand, *Dictionnaire des maximes et locutions latines utilisées en droit*, 3^e éd., Cowansville, Québec : Y. Blais, 1994, p. 445-446, cité par M. Lannoy, *op. cit.*, p. 3 : la *ratio decidendi* constitue « le motif essentiel et déterminant d'un jugement ou d'un arrêt, le fondement de la décision ».

⁶⁰⁹ R. Cross, J. W. Harris, *Precedent in English Law*, 4^e éd., Oxford : Clarendon Press, 1991, Coll. Clarendon law series, p. 75-76, cité par M. Lannoy, *op. cit.*, p. 4 : « Is it possible to say more with regard to an *obiter*

déduire que lorsque le juge déroge au principe de l'économie des moyens, il s'écarte de la *ratio decidendi* et fait un *obiter dictum* ? Autrement dit, chaque fois qu'il répondrait à un moyen qu'il est en droit d'économiser, cette réponse constituerait un *obiter dictum*. Marie Lannoy propose une telle analyse, utilisant la pratique de l'économie des moyens comme repère pour identifier les *obiter dicta*⁶¹⁰. Plusieurs remarques peuvent être formulées sur cette articulation.

196. Précisions complémentaires – Le fait de qualifier mécaniquement d'*obiter dictum* toute réponse à un moyen qui aurait pu être économisé est susceptible de rencontrer, nous semble-t-il, deux écueils en fonction de la définition qui est donnée de la notion d'*obiter dictum*.

197. 1° Précisions quant au caractère surabondant de la réponse au moyen – La première difficulté tient à la surabondance de l'énoncé qualifié d'*obiter dictum*. Marie Lannoy définit l'*obiter dictum* comme « un énoncé juridique formulé au sein d'un acte contentieux (critère formel) ; bien que superflu pour la solution contentieuse (critère matériel). En d'autres termes, les *obiter dicta* se définissent par leur présence dans les arrêts et avis contentieux, ainsi que par leur absence de nécessité contentieuse. »⁶¹¹ Maryse Deguerge l'avait précédemment défini comme « aparté non nécessaire à la résolution du litige »⁶¹². Au regard de ces définitions, l'accueil d'un second motif d'annulation pour excès de pouvoir, tout en dérogeant au principe de l'économie des moyens, constitue-t-il, en soi, un *obiter dictum* ?

Le caractère « superflu pour la solution contentieuse » d'un second motif d'annulation prête à discussion. Il peut être admis si l'on entend par là que la conclusion du raisonnement du juge n'en dépend pas, compte tenu de la suffisance d'un autre motif⁶¹³. En revanche, d'autres définitions de l'*obiter dictum* exigent un détachement total entre l'énoncé concerné et la justification de la solution.

dictum than that is a proposition of law which does not form part of the *ratio decidendi* ? ». H. Roland et L. Boyer, *Locutions latines et adages du droit français contemporain*, L'Hermès, 1977, entrée « *obiter dictum* » : « Tout argument qui, dans la décision du juge anglais, demeure en dehors de la *ratio decidendi* est qualifié d'*obiter dictum*. Parmi les différentes "reasons" invoquées à l'appui de la décision, il convient de faire la distinction entre ce qui est le support nécessaire du jugement et ce qui ne l'est pas ». S. Guinchard, G. Montagnier, *op. cit.* : « L'*obiter dictum* qualifie l'argument qui n'entre pas dans la *ratio decidendi*, qui n'est pas invoqué pour faire la décision. » ; S. Goltzberg, *L'argumentation juridique*, Dalloz, 3^e éd., 2017, p. 78 sq. : « Tout ce qui ne fait pas partie de la *ratio decidendi* est appelé *obiter dictum*. ».

⁶¹⁰ M. Lannoy, *op. cit.*, n° 680, p. 223 : « L'identification des *obiter dicta*, premièrement, repose sur deux critères alternatifs : un *obiter dictum* déroge soit à la méthode de l'économie des moyens, parce qu'il contient un argument ou un motif surabondant ; soit à la règle interdisant l'*ultra petita*, parce qu'il désigne une partie, adjoind des conclusions ou indique un moyen différents. ».

⁶¹¹ M. Lannoy, *op. cit.*, n° 682, p. 223.

⁶¹² M. Deguerge, « Les *obiter dicta* dans la jurisprudence du Conseil d'Etat » in P. Raimbault (dir.), *La pédagogie au service du droit*, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, LGDJ, 2011, p. 235

⁶¹³ M. Lannoy, *op. cit.*, p. 204.

Ainsi selon Cornu, un *obiter dictum*, s'il est inscrit dans la partie du jugement correspondant aux motifs, ne constitue pas en soi un motif de justification du dispositif : « dans un jugement, une opinion que le juge livre chemin faisant, à titre indicatif, indication occasionnelle qui, à la différence des motifs, même surabondants, ne tend pas à justifier la décision qui la contient, mais seulement à faire connaître par avance, à toutes fins utiles, le sentiment du juge sur une question autre que celles que la solution du litige en cause exige de trancher. »⁶¹⁴ De même, Rémy Cabrillac le définit comme une « Opinion que le juge livre à titre indicatif et qui n'a aucun lien avec les motifs destinés à justifier la solution d'espèce »⁶¹⁵. Philippe Blachère considère quant à lui que « les *obiter dicta* n'ont aucun rapport, direct ou indirect, avec la solution du juge »⁶¹⁶.

Si l'on suit ces définitions, l'accueil d'un second moyen d'annulation pour excès de pouvoir ne peut être regardé comme un *obiter dictum*, même si ce moyen n'est pas nécessaire à la justification de la solution, dès lors qu'il constitue néanmoins un motif justifiant la solution. Sa surabondance n'est qu'indirecte, c'est-à-dire qu'il est inutile à la solution *compte tenu* des autres motifs déjà retenus⁶¹⁷. Mais il ne connaît pas de surabondance directe par rapport au dispositif dont il peut, en soi, justifier le contenu⁶¹⁸. Son « absence de nécessité contentieuse », pour employer l'expression de Marie Lannoy, est toute relative. Certes, la décision aurait pu être justifiée en son absence, néanmoins, pour reprendre les termes employés par les professeurs Cornu et Cabrillac, un second motif d'annulation s'intègre dans les motifs destinés à justifier la solution d'espèce. Il n'est pas totalement détaché de la justification du dispositif, pas suffisamment en tout cas pour correspondre à ces définitions plus restreintes de l'*obiter dictum*⁶¹⁹.

Marie Lannoy propose en revanche une acception plus large du caractère « superflu pour la solution contentieuse ». Selon l'auteur, « Un *obiter dictum* peut avoir un rapport, plus ou moins direct, avec la solution contentieuse. Il n'est pas obligatoirement dépourvu de tout

⁶¹⁴ G. Cornu, *op. cit.*, entrée « obiter dictum ».

⁶¹⁵ R. Cabrillac, *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, LexisNexis, 2016.

⁶¹⁶ P. Blachère, « L'*obiter dictum* dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *REDP*, 2000, n° 3, p. 897, spéc. p. 899.

⁶¹⁷ Sur la notion de surabondance indirecte, *cf.* n° 609 et 1046 et s.

⁶¹⁸ Sur la problématique de la surabondance d'un second motif d'annulation pour excès de pouvoir, *cf.* dans la deuxième Partie, n° 608 et s., et n° 1046 et s.

⁶¹⁹ M. Lannoy, *op. cit.*, n° 191, p. 76 : l'auteur considère que dès lors que le Conseil d'Etat répond à des moyens alors qu'il « aurait pu s'en dispenser sans commettre ni omission de statuer ni insuffisance de motivation », c'est-à-dire qu'il aurait pu l'économiser, « nous sommes donc en présence de *sur-motivations*, lesquelles viennent s'ajouter aux raisons déterminantes qui ont conduit à la solution en l'espèce. Contrairement à celles-ci, elles n'ont pas été décisives dans le traitement de l'affaire. » ; « Les *obiter dicta*, dérogations à la méthode de l'économie des moyens », p. 75 sqq.

lien avec elle »⁶²⁰, admettant que les *obiter dicta* puissent « contenir des informations expliquant, voire justifiant, la solution du litige. »⁶²¹ Dans cette optique plus souple, un second motif d'annulation pour excès de pouvoir peut être considéré comme constitutif d'un *obiter dictum*. Une difficulté subsiste néanmoins. Selon Marie Lannoy, « L'*obiter dictum* se distingue ainsi, au sein d'une décision juridictionnelle, des motifs décisifs. Il ne fait pas partie du "support nécessaire du dispositif" ». Le second motif d'annulation pour excès de pouvoir se trouve alors à nouveau exclu de la définition de l'*obiter dictum* puisqu'il est revêtu de l'autorité de chose jugée en tant que soutien nécessaire du dispositif, au même titre que le premier motif d'annulation. D'une part, il pourrait être retiré de la décision sans incidence sur le dispositif (surabondance indirecte), d'autre part, il est en mesure de justifier à lui seul ce dispositif (absence de surabondance directe)⁶²². Ainsi la variation des définitions⁶²³ et des critères exigés pour définir un *obiter dictum* conduisent parfois à inclure, parfois à exclure de cette notion un second motif d'annulation pour excès de pouvoir dont l'accueil constitue pourtant une dérogation au principe de l'économie des moyens.

198. 2° Précisions quant à la qualification « d'opinion » de la réponse au moyen –

La seconde difficulté, même si l'on admet le caractère superflu de la réponse au moyen, tient au contenu même de la réponse apportée. La réponse à un tel moyen détaché de la justification du dispositif, peut consister en une réponse lapidaire, à l'image du rejet d'un détournement de pouvoir souvent limité à l'affirmation que « le détournement de pouvoir n'est pas établi »⁶²³. Difficile, en ce cas, d'y voir l'exposé, même succinct, d'une « opinion », élément des définitions données par MM. Cornu et Cabrillac. Maryse Deguegue parle en revanche « d'aparté », et Marie Lannoy d'« énoncé juridique », exigeant seulement que « le juge se positionne explicitement sur un point non nécessaire à sa décision »⁶²⁴. Ces deux approches sont plus larges et de nature à permettre l'intégration, dans la notion d'*obiter dictum*, d'une plus grande variété de réponses aux moyens. Par contre, la définition d'un *obiter dictum* comme d'une « opinion » semble plus restrictive et ne permet d'inclure qu'avec réticence toutes sortes de réponses aux moyens lapidaires ou concises.

199. 3° La possibilité d'un *obiter dictum* au sein d'une économie de moyens –

Enfin, comme Marie Lannoy le souligne elle-même, un *obiter dictum* n'implique pas nécessairement de répondre à un moyen supplémentaire et peut consister, au sein de la

⁶²⁰ M. Lannoy, *op. cit.*, p. 216.

⁶²¹ M. Lannoy, *op. cit.*, p. 220.

⁶²² Sur la distinction entre surabondance directe et indirecte, cf. n° 608 et s., et n° 1046 et s.

⁶²³ CE, 30 juin 2000, *Gosson de Varennes*, n° 195250, rec. t. 1196.

⁶²⁴ M. Lannoy, *op. cit.*, p. 183.

réponse à un moyen, à se prononcer sur des arguments supplémentaires à ceux invoqués par les parties⁶²⁵. Cependant, contrairement à Mme Lannoy, nous ne considérons pas que le fait de répondre à des arguments supplémentaires à l'appui de la réponse à un même moyen puisse constituer un dépassement du principe de l'économie des moyens tel qu'il est défini dans la présente étude.

200. Résumé – La formulation d'un *obiter dictum* n'implique donc pas nécessairement un dépassement de l'économie des moyens. De même un dépassement de l'économie des moyens n'implique pas nécessairement l'existence d'un *obiter dictum*, pour deux raisons : premièrement, parce que le juge peut répondre à un moyen supplémentaire, comme un second motif d'annulation, qui certes aurait pu être économisé mais dont le caractère superflu dans la justification de la solution est très relatif ; deuxièmement, parce que la réponse à un moyen supplémentaire, même inutile pour la solution, peut consister en une réponse lapidaire difficilement assimilable à l'expression d'une opinion. Une non application du principe de l'économie des moyens peut donc aboutir à un motif supplémentaire qui peut, dans un cas, ne pas être superflu, dans un autre, ne pas être une opinion. Seule une définition plus large, comme la construit Marie Lannoy, n'exigeant ni un détachement total de la justification du dispositif, ni la formulation d'une véritable opinion, permet de voir un *obiter dictum* dès lors que le juge répond à un moyen qui aurait pu être économisé.

B. UNE MÉTHODE D'ABRÈGEMENT DE LA MOTIVATION

201. En réduisant le nombre de moyens sur lesquels le juge se prononce dans les motifs, l'économie des moyens abrège l'étendue de la motivation (1). De la sorte, elle participe à assurer toute une série des fonctions qui sont attachées à la brièveté des motifs (2).

1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS FACTEUR DE BRIÈVETÉ

202. Si les problématiques de l'économie des moyens et de la brièveté doivent être préalablement distinguées (a), il est évident que cette technique participe de la traditionnelle concision des décisions du juge administratif (b).

a. Économie des moyens et brièveté, deux questions distinctes

203. La question de l'économie des moyens ne se confond pas avec celle de la brièveté des décisions du juge. Autrement dit, la brièveté des motifs ne se réduit pas à l'application de la technique de l'économie des moyens. Le point de savoir si le juge doit se prononcer sur la valeur d'un moyen est distinct du niveau de précisions exigé du juge au

⁶²⁵ *Ibid.*, « Les arguments surabondants », p. 76 sqq.

soutien de sa réponse, du point de savoir s'il peut lui être reproché « de pousser trop loin l'*imperatoria brevitatis* et de laisser quelque place au doute sur les véritables motifs de ses décisions, en les exprimant avec trop de concision »⁶²⁶.

Le juge peut ne répondre qu'à un seul et unique moyen tout en étayant sa réponse d'une argumentation approfondie. A l'inverse, il peut répondre à tous les moyens en apportant à la majorité d'entre eux une réponse lapidaire. Le rejet d'un moyen tiré d'un détournement de pouvoir se traduit fréquemment dans les motifs par « le détournement de pouvoir n'est pas établi »⁶²⁷. Dans ce cas, il n'y a pas à proprement parler d'économie de moyens, le juge rejetant explicitement le moyen, mais il y a assurément brièveté.

L'abandon, souhaité par Fanny Malhière, de la brièveté des décisions des cours suprêmes françaises, implique « de détailler la rédaction de leurs décisions »⁶²⁸, de développer une « motivation persuasive »⁶²⁹. De tels objectifs touchent à la qualité de la réponse au moyen plutôt qu'à l'exhaustivité de la réponse à l'ensemble des moyens constitutifs du débat contentieux. La différence entre les problématiques de la brièveté et de l'économie des moyens se calque sur la différence, soulignée par André de Laubadère, entre le laconisme et le mutisme du juge⁶³⁰.

b. Économie des moyens et brièveté, deux questions croisées

204. S'il est certain que la question de la brièveté ne se résume pas à celle de l'économie des moyens, il est tout aussi certain que l'économie des moyens participe de la brièveté. Par définition, en soustrayant des motifs la réponse à un ou plusieurs moyens, la motivation de la décision s'en trouve réduite. Plus encore qu'une technique du laconisme, l'économie des moyens entraîne un silence radical du juge. Ce silence ne vaut en principe ni rejet ni accueil du moyen⁶³¹. Le principe de l'économie des moyens, consistant à répondre au minimum de moyens possible, consiste en un abrègement maximal des motifs en tant qu'ils sont sensés répondre aux moyens des parties.

Dans les décisions d'annulation du juge de l'excès de pouvoir, ce principe apparaît alors comme le parfait complément, au service de la brièveté, d'une réponse brève au seul moyen retenu, en soulignant la suffisance de cette réponse. Se dispensant de précisions à l'appui du motif d'annulation, le juge, plus encore, se dispense de toute réponse aux autres

⁶²⁶ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1887-1888, t. 1, p. 299.

⁶²⁷ CE, 30 juin 2000, *Gosson de Varennes*, n° 195250, rec. t. 1196.

⁶²⁸ F. Malhière, *op. cit.*, p. 266.

⁶²⁹ F. Malhière, *op. cit.*, p. 569.

⁶³⁰ A. de Laubadère, « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 17, spéc. p. 18.

⁶³¹ Cf. n° 837 et s.

moyens. L'on peut affirmer, avec le professeur Bailleul, que le laconisme du juge « est au surplus renforcé par l'économie des moyens »⁶³².

2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ET LES FONCTIONS DE LA BRIÈVETÉ

205. La technique de l'économie des moyens sert la brièveté des décisions juridictionnelles. Mais que sert la brièveté ? Plus précisément, à quelles fonctions de la brièveté l'économie des moyens participe-t-elle ? Pour y répondre, il s'agira, en s'appuyant notamment sur le travail approfondi de Fanny Malhière, de souligner que l'économie des moyens en particulier, comme la brièveté en général, assure au juge une économie de temps (a) et de risques (b), marque son autorité (c) et garantit la cohérence des motifs (d).

a. Économie de moyens, économie de temps

206. Dans sa thèse, *L'office du juge administratif et le temps*, Damien Connil ne manque pas de souligner que « la technique de l'économie de moyens permet de raccourcir les délais de jugement (...) Le juge administratif fait alors montre de sa volonté d'éviter de perdre du temps. »⁶³³ L'économie des moyens met en lumière le fait que la technique du juge est influencée par le temps du procès (i). Elle s'inscrit dans un discours de l'efficacité (ii), et permet un gain de temps identifiable (iii).

i) La technique du juge influencée par le temps du procès

207. La pratique consistant à économiser la réponse à certains moyens dans la rédaction des motifs de la décision représente assurément un gain de temps pour le juge administratif. Loin d'être anecdotique, la question du temps juridictionnel cadre l'action du juge et influence ses méthodes de jugement. Si la juridiction administrative dans son ensemble peut désormais se targuer de chiffres équilibrés quant aux entrées et sorties des affaires, la pression du stock demeure, le juge exerçant son office face au « défi quantitatif persistant »⁶³⁴.

Le président Labetoulle, évoquant l'économie des moyens, peut donc affirmer que « Dans un contexte marqué par l'encombrement des juridictions, l'argument selon lequel cette façon de faire constitue un gain de temps et une économie d'énergie ne peut assurément être

⁶³² D. Bailleul, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, thèse, LGDJ, 2002, n° 336, p. 351, ndbp 672.

⁶³³ D. Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, thèse, Dalloz, 2012, p. 161.

⁶³⁴ B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, PUF, 2008, n° 13. En ce sens, par exemple, le rapport d'activité 2019 du Conseil d'Etat souligne « une augmentation préoccupante des entrées » dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au cours de l'année 2018 (p. 10).

négligé. »⁶³⁵ En plus de l'augmentation continue du nombre de requêtes, « L'augmentation du nombre de moyens soulevés par les requérants et la longueur des argumentations respectives des parties impactent également de façon substantielle le travail du juge administratif contemporain. »⁶³⁶

L'exercice de l'office juridictionnel ne peut s'apprécier abstraction faite de ses conditions matérielles. Les modalités de rédaction n'échappent pas à ce cadre. L'un des « impératifs » pris en compte par le groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative, pour la détermination de leurs propositions, était bien de « ne pas accroître la charge de travail des juridictions »⁶³⁷. Parmi les contraintes pesant sur le travail juridictionnel, « La plus évidente d'entre elles est l'obligation qui pèse sur la juridiction de répondre dans un délai raisonnable aux demandes de plus en plus nombreuses dont elle est saisie. »⁶³⁸

De ce point de vue, la pratique de l'économie des moyens peut être perçue comme le résultat d'un compromis entre la réalisation de l'office juridictionnel et le contexte matériel dans lequel il se réalise. Dans cette optique, l'économie des moyens apparaît comme une rationalisation du travail juridictionnel concret. Illustrant cette vision, le professeur Ponthoreau considère que lorsque le juge fait droit aux conclusions de la requête en ne répondant qu'à un seul moyen, la préoccupation de satisfaire entièrement le requérant « est sacrifiée par souci d'efficacité et de rapidité dans le travail juridictionnel. »⁶³⁹

D'un autre point de vue, l'économie des moyens peut trouver sa justification, non pas en dehors de l'office juridictionnel, mais en son sein. Au lieu d'être perçue comme une entorse admise à la pleine réalisation de l'office juridictionnel au nom des conditions matérielles de son exercice, l'économie des moyens peut être regardée comme permettant elle-même la pleine réalisation de l'office du juge. Il suffit pour cela de considérer que le juge assure correctement son office quand il rend ses décisions dans un délai raisonnable. L'inscription de l'exigence de célérité comme objectif du juge donne à la pratique de l'économie des moyens une assise autrement plus solide que la seule considération statistique. Dans cette optique, c'est pour le respect du délai raisonnable que le juge tranche le litige sans retarder son règlement par la réponse à des moyens inutiles à la détermination de la solution.

⁶³⁵ D. Labetoulle, « Titre préliminaire », *JCI Justice administrative*, fasc. unique, n° 5.

⁶³⁶ D. Ribes, « La motivation des décisions du Conseil d'Etat », *loc. cit.*, spéc. p. 191.

⁶³⁷ P. Martin (dir.), *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, p. 14.

⁶³⁸ *Ibid.* Les auteurs du rapport ont d'ailleurs pris soin, relativement à la proposition de modifier la formule-type indiquant la pratique de l'économie des moyens, de souligner que la rédaction proposée « ne représente aucune charge supplémentaire de rédaction. », p. 34.

⁶³⁹ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *RDP*, 1994, p. 747, spéc. p. 759.

On peut alors lire, dans cette perspective, que l'économie des moyens « participe d'une bonne administration de la justice en permettant une certaine célérité dans le traitement juridictionnel du contentieux »⁶⁴⁰. Mieux qu'une concession, l'économie des moyens participerait au contraire de l'efficacité du juge administratif.

ii) L'économie des moyens inscrite dans le discours de l'efficacité

208. L'efficacité constitue la « rhétorique triomphante »⁶⁴¹ du juge administratif contemporain et l'économie des moyens s'inscrit *a priori* en pleine cohérence avec ce discours. Si elle est une technique ancienne précédant « le discours de l'efficacité »⁶⁴² tel qu'on le connaît aujourd'hui, elle s'y retrouve en parfaite osmose. L'expression même d'« économie de moyens » se confond avec l'idée d'efficacité, c'est-à-dire la « capacité de produire le maximum de résultats avec le minimum d'effort, de dépense »⁶⁴³. Pratiquer, au sens premier de l'expression, une économie de moyens pour atteindre un même résultat, c'est par définition faire preuve d'efficacité. En tant que technique de rationalisation des décisions, elle trouve pleinement à s'affirmer, *a priori*, dans la recherche contemporaine d'efficacité. Il s'agit bien d'un *a priori* car l'on verra plus loin que la recherche d'efficacité du juge administratif peut se retourner contre la pratique de l'économie des moyens⁶⁴⁴.

iii) Un gain de temps identifiable

209. Le gain de temps permis par l'économie des moyens se manifeste à toutes les étapes de la rédaction de la décision. D'abord pour la rédaction du projet du rapporteur, ensuite le délibéré portant « non seulement sur le dispositif mais aussi sur les motifs »⁶⁴⁵, qui prend appui sur le projet du rapporteur, enfin la rédaction finale de la décision⁶⁴⁶. La lecture des conclusions des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics fait apparaître parfois la quantité de moyens auxquels la technique de l'économie des moyens a permis au juge de ne pas répondre⁶⁴⁷. Le commissaire du gouvernement, conscient du gain de temps

⁶⁴⁰ H. Lepetit-Collin, *op. cit.*, p. 445.

⁶⁴¹ J. Caillosse, « Le juge administratif et la question de "l'efficacité" », *RDP*, 2013, p. 27, spéc. p. 31.

⁶⁴² *Ibid.*

⁶⁴³ A. Rey, J. Rey-Debove (dir.), *Le petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, 2016, entrée « efficacité ».

⁶⁴⁴ *Cf.* n° 272.

⁶⁴⁵ P. Martin (dir.), *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁴⁶ *Ibid.* : « Car la rédaction des décisions de justice prend du temps, non seulement au rédacteur lui-même, mais aussi à ceux qui les lisent ou les relisent, réviseur et surtout formation de jugement au cours d'un délibéré qui porte, comme il a été dit ci-dessus, non seulement sur le dispositif mais aussi sur les motifs. ».

⁶⁴⁷ CE Ass., 12 mars 1982, *Confédération générale du travail*, n° 25173, *AJDA*, 1982, p. 541, concl. Dondoux : l'économie des moyens permet au juge de se prononcer sur un seul moyen de violation de la loi et d'en économiser sept qui avaient tous été rejetés par le commissaire du gouvernement. V. également CE Ass. 8 décembre 1978, *GISTI, CFDT et CGT*, rec. 493 ; Dr. Soc., 1979, p. 57, concl. Dondoux : l'économie des moyens permet une annulation sur le vu d'un seul moyen, en économisant la réponse à neuf autres moyens ; TA Poitiers,

engendré, peut inviter la formation de jugement, en référé par exemple, « à rejeter la requête au motif de l'absence d'urgence, ce qui vous dispenserait d'examiner les fort nombreux moyens de légalité au soutien de la demande. »⁶⁴⁸ Il peut constater que « Le pourvoi articule une argumentation très fournie dont il vous faudrait écarter l'essentiel si le principe de l'économie des moyens ne permettait de ne statuer expressément que sur l'un des moyens qui nous paraît fondé. »⁶⁴⁹ Le gain de temps est d'autant plus grand lorsque le moyen auquel il n'est pas répondu nécessitait, pour se prononcer, un supplément d'instruction⁶⁵⁰.

On sait aussi que le rapporteur public, anticipant une économie de moyens, peut concentrer son travail sur les moyens qui seront expressément examinés, voire ne pas examiner certains moyens dans ses conclusions⁶⁵¹. L'économie des questions de compétence et de recevabilité non contestées constitue particulièrement un gain de temps remarquable pour le juge, lui évitant « d'inutiles et fastidieuses motivations ne faisant souvent pas débat »⁶⁵².

b. Économie de moyens, économie de risques

210. L'économie des moyens au service de la prudence du juge – L'économie des moyens peut éviter au juge de « prendre des positions insuffisamment étayées »⁶⁵³, se prononçant sur des moyens délicats au regard de l'état du droit ou du dossier. Le silence du juge est alors au service de sa prudence, fonction classique de la brièveté des décisions. Si le temps où il était conseillé aux juges, au nom de la prudence, de ne donner aucun motif à leurs décisions, est révolu⁶⁵⁴, l'idée d'une prudence du juge ne saurait être condamnée pour elle-même. Le professeur Rials invite à distinguer ce qui relève de « l'*imperatoria brevitatis*, cette sorte de détachement hautain de qui a l'*imperium* et tranche en autorité sans daigner s'expliquer », et « ce qui peut avoir pour origine d'autres facteurs : la prudence et, pourquoi le

3 juin 1987, *Association pour l'amélioration et la conservation de l'environnement actuel de Ré et a.*, *AJDA*, 1987, p. 669, concl. Denizet : la pratique de l'économie des moyens permet à la juridiction de ne pas se prononcer sur « une pléthore de moyens » selon les termes du commissaire du gouvernement.

⁶⁴⁸ F. Lamy, concl. sur CE Sect., 25 avril 2001, *Association des habitants du littoral du Morbihan c. Commune de Baden*, *RFDA*, 2001, p. 849.

⁶⁴⁹ J. Courtial, concl. sur CE, 23 novembre 2001, *Association des Lacs, Dr. fisc.*, 2002, n° 16, comm. 347.

⁶⁵⁰ Ce qu'illustrent les conclusions d'André Jacomet sur l'arrêt CE Sect., 4 février 1955, *Dlle Molinelli-Wells*, précit.

⁶⁵¹ Cf. n° 98.

⁶⁵² E. Akoun, *op. cit.*, n° 595, p. 353, insistant sur le fait que l'obligation de se prononcer chaque fois sur tous les moyens d'ordre public relatifs à la compétence et la recevabilité est une idée « étrangère à la concision caractérisant les décisions du juge administratif. Il n'est pas difficile d'imaginer l'importance de la mobilisation des ressources que la motivation explicite du rejet de chaque moyen d'ordre public réclamerait. »

⁶⁵³ D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 65.

⁶⁵⁴ Cf. notamment S. Dauchy et V. Demars-Sion, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage ? », *RHD*, t. 82, avril-juin 2004, p. 171.

nier, la possible hésitation. »⁶⁵⁵ L'interrogation est légitime de savoir si exiger du juge qu'il se prononce, toujours, sur l'ensemble des questions de droit posées par une affaire, est conciliable avec l'exigence que la réponse qu'il apporte soit sûre et certaine. La complexité croissante du droit ne recommande-t-elle pas, au contraire, une prudence croissante ? Aussi faut-il « se pénétrer de la difficulté de la tâche du juge »⁶⁵⁶ de « dire le droit » quand les règles sont plus nombreuses, plus complexes, et l'exigence de célérité accrue, pour admettre qu'il se réserve quelques silences comme autant de prudences. Ainsi l'économie de certains moyens, pour employer une formule du professeur Rials, serait un « laconisme de modestie plus que d'orgueil. »⁶⁵⁷

211. L'économie des moyens, masque de la subjectivité du juge – Ainsi le silence du juge sur certains moyens peut participer à masquer ses hésitations. L'économie des moyens permet, après le doute de la discussion, de concentrer la décision sur des motifs sûrs, et de laisser la place à la certitude de la décision, « car si le doute doit être le postulat de base du juge, celui-ci ne peut perdurer. »⁶⁵⁸ En effet, « il ne serait rien de plus critiquable que de voir un juge présenter une thèse dont lui même n'aurait su se convaincre »⁶⁵⁹ En permettant d'écarter de la décision des réponses incertaines à certains moyens, l'économie des moyens participe d'une fonction essentielle de la brièveté : l'« effacement de la subjectivité du juge »⁶⁶⁰. En concentrant la décision sur un motif sûr, en soustrayant l'examen de moyens complexes aux solutions tangentes, peut-être plus contestables, l'on peut dire de l'économie des moyens ce que Fanny Malhière dit de la brièveté, qu'elle « joue le rôle de masque » derrière lequel « le juge se dissimule »⁶⁶¹. Il dissimule ici les hésitations qui sont les siennes sur les autres points de droit que l'espèce invitait à trancher. Aussi, en concentrant la décision uniquement sur l'accueil d'un seul moyen justifiant l'annulation, sans se prononcer sur d'autres moyens du requérant qui étaient, eux, voués à l'échec, l'économie des moyens, comme la brièveté en général, donne à la décision du juge « l'apparence d'un acte mécanique. »⁶⁶²

⁶⁵⁵ S. Rials, *Le juge administratif et la technique du standard (essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, thèse, LGDJ, 1980, p. 412.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, p. 416.

⁶⁵⁷ *Ibid.*, p. 417.

⁶⁵⁸ F. Bérenger, *La motivation des arrêts de la Cour de cassation*, PUAM, 2003, p. 59.

⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁶⁶⁰ F. Malhière, *op. cit.*, p. 151.

⁶⁶¹ *Ibid.*

⁶⁶² *Ibid.*, p. 29.

c. Économie des moyens et autorité du juge

212. Une affirmation de l'autorité juridictionnelle – La brièveté sert l'autorité du juge : « S'exprimant à la manière d'un oracle, le juge se présente comme doté d'une autorité infaillible. Par leur laconisme, les décisions ne laissent place ni au doute, ni à la discussion, ni à la contestation. »⁶⁶³ L'économie des moyens participe à cette fonction de la brièveté des motifs. Particulièrement pour le juge de l'excès de pouvoir, l'économie des moyens dessine une décision sèche qui ne s'attarde pas sur les divers arguments des parties. Elle participe du style d'un acte autorité⁶⁶⁴.

213. Le juge, maître du procès – En choisissant de ne pas répondre aux autres moyens des parties, le juge rappelle sa maîtrise sur le déroulement du procès. Aussi René Chapus souligne-t-il la remarquable liberté que le juge s'autorise à l'égard des moyens des parties, dont il se permet de s'affranchir partiellement ou totalement pour trancher le litige et qui « peut être considérée comme une intéressante illustration des pouvoirs inquisitoriaux dont il est investi. »⁶⁶⁵ En arrêtant la réponse aux moyens, le juge arrête le procès, décide de mettre un terme au débat contentieux là où il pourrait se poursuivre. Maître du procès, il dirige l'instruction, et peut se libérer des argumentations des parties au stade de la décision⁶⁶⁶.

214. Une affirmation de la finalité juridictionnelle – Aussi, en mettant fin de lui-même au débat contentieux alors que d'autres moyens pourraient justifier d'autres réponses du juge, ce dernier rappelle la finalité de son office : répondre à toutes les demandes des parties en se fondant sur leurs moyens, et non répondre à tous les moyens des parties. Le juge n'a pas pour mission de se prononcer sur des questions de droit mais d'abord de trancher un litige, et n'est tenu de fixer l'état du droit que dans la mesure où cela est nécessaire à la résolution du litige. Par l'économie des moyens, le juge de l'excès de pouvoir rappelle ce qu'est son rôle – détruire les actes illégaux – et ce qu'il n'est pas, ou qu'accessoirement – se prononcer sur des questions de droit. L'on peut, à nouveau, dire des fonctions assurées par l'économie des moyens, ce que Fanny Malhière dit des fonctions assurées par la brièveté en général : « La concision des motifs tend la décision vers la résolution du litige par la détermination rapide de la solution, exprimée dans son dispositif. »⁶⁶⁷

⁶⁶³ *Ibid.*, p. 568.

⁶⁶⁴ *Cf.* n° 401.

⁶⁶⁵ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083 – 3°).

⁶⁶⁶ Sur cette analyse, *cf.* n° 570 et s.

⁶⁶⁷ F. Malhière, *op. cit.*, p. 89.

d. Économie des moyens et cohérence des motifs

215. Intelligibilité de la décision – La réduction du nombre de moyens auxquels le juge répond dans ses motifs facilite assurément la lecture et la compréhension de la décision. La pratique la plus poussée de l'économie des moyens, ainsi du juge de l'excès de pouvoir annulant sur le vu d'un unique moyen, aboutit à la version de la décision la plus simple qui puisse être conçue : le moyen est fondé, l'acte est illégal donc l'acte est annulé. L'absence de détour par le rejet d'autres moyens, l'absence de redondance par l'accueil d'un second moyen, assurent la fluidité de la décision : « Une motivation longue mais redondante ou un peu floue, ou encore surchargée d'ornements inutiles n'est pas un bienfait, tout au contraire : on peut parfois dire mieux en disant moins. »⁶⁶⁸

216. Eviter les « fautes de composition » – En permettant de ne pas se prononcer sur le fond d'une requête dont il vient de constater l'irrecevabilité, l'économie des moyens épargne aux destinataires et lecteurs de la décision des complications de lecture de nature à atténuer, non seulement sa fluidité, mais jusqu'à son intelligibilité. Dans son étude sur *Le style des jugements*, Pierre Mimin considère qu'« il y aurait faute de composition à démontrer inutilement la valeur du fond après avoir démontré l'irrecevabilité, ou à s'étendre inutilement sur l'inanité des moyens subsidiaires après avoir accepté le moyen principal : cet ordre d'exposition atténuerait la vigueur du dispositif terminal. »⁶⁶⁹ Dans un autre cas de figure, des membres du Conseil d'Etat s'étonnaient d'une pratique consistant, pour un juge des référés, à expliquer « à la fois pourquoi une décision est illégale et pourquoi il n'en suspendra pas l'exécution »⁶⁷⁰. L'intelligibilité de la décision gagnerait selon eux à ce que les motifs se prononcent directement et uniquement sur la raison en vertu de laquelle l'exécution de l'acte ne peut être suspendue. Une « entorse à l'économie des moyens »⁶⁷¹, consistant à juger explicitement que certains des moyens invoqués étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision, alors que la condition d'urgence faisait défaut, n'apporterait qu'un risque de confusions.

217. L'intelligibilité d'une décision d'annulation pour excès de pouvoir ne serait-elle pas atténuée si le juge, après avoir affirmé que l'auteur de l'acte était incompetent pour l'émettre, examinait le respect des règles de procédure par l'autorité incompetente, et confirmait que l'acte respectait telle loi ? Si, après avoir constaté que l'autorité est en situation de compétence liée et ne pouvait faire autre chose qu'édicter l'acte litigieux, elle examinait

⁶⁶⁸ S. Rials, *op. cit.*, p. 412.

⁶⁶⁹ P. Mimin, *Le style des jugements*, Librairie de la Cour de cassation, 1962, p. 223.

⁶⁷⁰ X. Domino, A. Bretonneau, chron. sous CE Sect., 16 avril 2012, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine et a.*, *AJDA*, 2012, p. 943, spéc. p. 948.

⁶⁷¹ *Ibid.*

son respect d'autres conditions de légalité pour ensuite affirmer qu'elles sont en tout état de cause sans influence sur le sort de la demande d'annulation ?

Enfin, compte tenu de la jurisprudence selon laquelle l'autorité de chose jugée s'étend aux motifs qui sont le soutien nécessaire du dispositif, le principe de l'économie des moyens – et cela est particulièrement visible dans une décision d'annulation pour excès de pouvoir – facilite l'identification de tels motifs revêtus de l'autorité de chose jugée. C'est un intérêt supplémentaire de réduire les motifs à la *ratio decidendi* : « le juge est attentif à ne pas multiplier les motifs car il n'est pas aisé de faire la distinction entre les motifs qui sont le soutien indispensable au dispositif et les autres. »⁶⁷²

218. Rigueur du raisonnement – Les détours et redondances entraînés par la réponse à des moyens supplémentaires est, par ailleurs, susceptible d'affecter la rigueur du raisonnement du juge. L'on peut dire, à la Cour de cassation, que « D'amples développements retirent de sa rigueur à une décision, ils tendent à mettre sur un pied d'égalité des motifs dont certains sont secondaires par rapport à d'autres. »⁶⁷³ Aussi les motifs doivent faire apparaître un raisonnement clair et rigoureux : « La qualité d'un raisonnement tient autant au choix de ses termes qu'à leur intégration dans un processus démonstratif respectant un ordre logique. (...) L'art de la rédaction consiste d'abord à trouver la manière d'enchaîner harmonieusement les motifs et de mener à bien des raisonnements clairs et sans faille, accessibles aux simples profanes »⁶⁷⁴.

Le principe de l'économie des moyens offre une structure aux motifs qui assure la rigueur du raisonnement, sa cohérence d'un point A à un point B : ce moyen est soulevé, ce moyen est accueilli, il entraîne l'annulation de l'acte. Ce chemin, court et direct, n'est pas haché par l'examen d'autres moyens insusceptibles de modifier le point d'arriver du raisonnement. Appliquant le principe d'économie des moyens, le juge ne répond qu'au moyen strictement nécessaire à la formulation de son raisonnement⁶⁷⁵.

⁶⁷² M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 751 : « (...) le tri entre les différents motifs s'opère difficilement dans la pratique et c'est pourquoi le juge fait attention à ne pas les multiplier. » De même, Jean-Pierre Jouguelet souligne qu'« En cas d'annulation d'un acte reposant sur plusieurs motifs, il est difficile de savoir quel(s) motif(s) est le support nécessaire du dispositif et est ainsi revêtu de l'autorité de la chose jugée. », ce qui plaide, selon l'auteur, en faveur de la pratique de l'économie des moyens, J.-P. Jouguelet, *loc. cit.*, spéc. p. 239. Enfin peut-on citer Prosper Weil soulignant que « Les arrêts du Conseil d'Etat (...) ne disent que l'indispensable – et souvent même moins – et tous les motifs peuvent être considérés comme “soutien nécessaire du dispositif”. », in P. Weil, *Les conséquences de l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir*, thèse, Pedone, 1952, p. 46.

⁶⁷³ Y. Chartier, *La Cour de cassation*, Dalloz, 2^e éd., 2001, p. 96

⁶⁷⁴ P. Estoup, *Les jugements civils. Principes et méthodes de rédaction*, Litec, 1988, n° 52, p. 67.

⁶⁷⁵ P. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 12 : « Les qualités de rigueur et de précision des décisions de la juridiction administrative sont unanimement saluées. Elles tiennent essentiellement à l'application par le juge d'un syllogisme juridique rigoureux et à la clarté de son développement, qui ne retient que les éléments de fait et de droit qui déterminent nécessairement la solution du litige. ».

Aussi le principe de l'économie des moyens se marie – se mariait – idéalement avec la phrase unique. Les propriétés de la seconde peuvent être rapprochées de celles de la première : comme la technique de la phrase unique, le principe de l'économie des moyens a « le mérite de tracer un chemin rectiligne tout entier orienté vers un dispositif lui-même binaire : rejet ou annulation/condamnation. »⁶⁷⁶

*

CONCLUSION DE SECTION

219. Une liberté dans le choix des motifs – L'économie des moyens représente d'abord pour le juge le droit de ne pas se prononcer sur certains moyens. Cette liberté facilite l'adoption d'une solution commune en délibéré, selon la logique du plus petit dénominateur commun, et peut éviter de fragiliser la décision en se prononçant sur des questions de droit encore incertaines. Quand il en a le droit, le juge applique la sentence qui sied à sa fonction : « Tais-toi, ou bien parle mieux que ton silence. »⁶⁷⁷ La possibilité pour le juge de rester muet sur une question de droit lui assure une plus grande maîtrise de sa jurisprudence, une maîtrise du temps jurisprudentiel dans une démarche de petits pas. L'économie des moyens représente ensuite, quand le juge se trouve confronté à plusieurs moyens pouvant chacun justifier une même décision d'annulation, la liberté de choisir le motif d'annulation. Les développements précédents ont alors visé à une appréhension plus complète et précise des facteurs de choix du moyen, bien qu'aucune réponse définitive ne puisse y être apportée. Parmi plusieurs enseignements, une étude statistique des décisions d'annulation pour excès de pouvoir du Conseil d'Etat indique qu'environ 70% d'entre elles sont uniquement fondées sur des motifs d'illégalité interne.

220. Une mise en forme de la démonstration de la solution – L'économie des moyens participe ensuite à mettre en forme la démonstration du juge. Elle a été étudiée, dans cette section, par rapport aux notions de syllogisme, ainsi qu'à celles de démonstration et d'argumentation, de *ratio decidendi* et d'*obiter dictum*. Aussi, l'économie de moyens abrège l'étendue de la motivation et par là, participe à diverses fonctions de la brièveté qui ont été analysées sur quatre points : économie de temps et de risques, autorité du juge et intelligibilité de la décision.

⁶⁷⁶ B. Lasserre, E. Geffray, « Jugement », *JCI Adm.*, fasc. 70-14, n° 18.

⁶⁷⁷ Publius Syrus, *Sentences*, C. L. F. Panckoucke, 1835, p. 143 : « *Vel taceas, vel meliora dic silentio.* ».

221. Variété des fonctions de l'économie des moyens – Ces recherches confirment qu'une même technique peut représenter, pour le juge, une diversité d'intérêts, qui ne sont pas toujours les mêmes selon les espèces, entre, par exemple, l'économie de temps dans une affaire, l'économie d'une question délicate dans une autre. La variété des facteurs de choix du motif souligne sur ce point la plasticité de la technique étudiée, servant des finalités multiples, adaptable aux divers contentieux. Il est par ailleurs remarquable, si l'on reprend la distinction opérée par le professeur Gaudemet, que cette même technique puisse faire office, à la fois, de méthode juridictionnelle et jurisprudentielle⁶⁷⁸.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

222. En s'appuyant sur une distinction entre recherche et motivation de la solution, l'étude de la technique de l'économie des moyens dans la construction de l'acte juridictionnel a mis en lumière ses diverses fonctions, dont il convient de proposer une classification.

223. Les trois fonctions de l'économie des moyens – La mise en ordre des fonctions de l'économie des moyens peut s'opérer sur trois plans :

- *fonction réductrice*. En soustrayant des motifs la réponse du juge à certains moyens, elle permet de réduire sa charge de travail en même temps que le risque d'erreurs, participant de la célérité du juge. Elle opère également une réduction du débat contentieux en passant sous silence des pans entiers d'argumentations débattus par les parties et examinés notamment par le rapporteur et le rapporteur public. Elle réduit enfin l'étendue de la motivation en concentrant les motifs sur la seule *ratio decidendi*.

- *fonction démonstratrice*. L'économie des moyens donne à voir une justification du dispositif à sens unique, évitant contradictions et détours. En tournant les motifs entièrement vers la justification du dispositif, elle structure la motivation dans une logique de démonstration plus que de débat ou d'argumentation. L'absence de réponse à des moyens délicats, couplée au choix du motif d'annulation, participe à solidifier la décision, à garantir la rigueur du raisonnement, également à souligner le caractère mécanique et évident de la solution, ainsi que la suffisance du syllogisme.

⁶⁷⁸ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, op. cit.

- *fonction libératrice*. L'économie des moyens est une liberté pour le juge : liberté de s'affranchir des moyens des parties, de choisir à l'occasion le motif d'annulation, de se prononcer sur un pan seulement du débat contentieux. Liberté juridictionnelle donc, mais aussi liberté jurisprudentielle : en contournant certains moyens délicats, le juge peut réserver certaines questions de droit que les parties l'invitent à trancher et, par son silence, garder la main sur sa jurisprudence.

224. A la variété de ces fonctions, cependant, s'oppose une variété de critiques qui révèlent la crise chronique de l'économie des moyens.

CHAPITRE 2. LES CRITIQUES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

225. Les critiques de l'économie des moyens sont variées. Elles couvrent à la fois la « qualité formelle » et la « qualité substantielle » des décisions⁶⁷⁹, la pédagogie du juge et son efficacité à vider les litiges, le principe de motivation et la répétition des recours. Les critiques ébauchées par la doctrine doivent être aussi bien complétées que relativisées parfois. Il est proposé de les ordonner autour de l'office du juge, défini *stricto sensu* comme les « pouvoirs et obligations qu'il exerce ou doit respecter dans l'accomplissement des fonctions qui lui sont dévolues »⁶⁸⁰ ; *lato sensu*, comme « la, ou plus exactement les fonctions, la ou les missions, dont le juge est investi, les divers aspects du rôle qui est le sien dans l'ordonnement juridique »⁶⁸¹. L'efficience des techniques du juge se mesure, en effet, à l'aune de son office. La technique du juge doit servir la réalisation de son office, comme toute méthode sert une finalité prédéfinie.

Dès lors que le juge réalise son office à travers la réponse aux moyens, ne pas répondre à certains moyens, même insusceptibles de modifier la solution, peut-il affecter la réalisation de cet office ? L'économie des moyens souligne le pragmatisme inhérent à la réalisation de l'office juridictionnel, et opère un décalage entre cette réalisation concrète et les exposés généraux qui peuvent en être donnés : en économisant des moyens, le juge dit le droit sans faire application de l'ensemble des règles de droit applicables⁶⁸², il répond aux parties sans statuer sur tous les éléments constitutifs de l'instance, il tranche le litige sans résoudre tous les points de droit⁶⁸³. En tant que « servant des plaideurs »⁶⁸⁴, le juge peut-il s'autoriser à ne pas répondre à l'ensemble de leurs moyens ? En tant que « servant de la loi »⁶⁸⁵, peut-il se dispenser de préciser l'état du droit à l'égard de toutes les questions qui lui sont posées, et se garder de constater toutes les violations du droit qui lui sont soumises ?

⁶⁷⁹ C. Deffigier, « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », *RFAP*, vol. 159, 2016, n° 3, p. 763.

⁶⁸⁰ J. Normand, « Office du juge » in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004, p. 925.

⁶⁸¹ *Ibid.* H. Motulsky, « La cause de la demande dans la délimitation de l'office du juge », *D.*, 1964, p. 235, in H. Motulsky, *Ecrits. Etudes et notes de procédure civile*, Dalloz, 1973, p. 103 : l'office du juge est constitué à la fois « par ce que celui-ci est autorisé à faire et par ce qu'il est tenu de faire : son pouvoir et son devoir ».

⁶⁸² J. Carbone, *Droit civil*, PUF, 18^e éd., 1988, n° 8, p. 31 : dire le droit « à proprement parler », consiste à « découvrir (...) quelle est, parmi les règles de droit préexistantes, celle dont les dispositions abstraites recouvrent les circonstances concrètes du cas (de l'espèce), de déclarer ainsi la règle de droit applicable, et d'en faire application ».

⁶⁸³ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1887-1888, t. 1, p. 299 : dans la décision du juge « les différents points de fait et de droit sont discutés et résolus dans une série de motifs ».

⁶⁸⁴ G. Bolard, « L'arbitraire du juge », in *Mélanges offerts à Pierre Drai. Le juge entre deux millénaires*, Dalloz, 2000, p. 225, spéc. p. 227.

⁶⁸⁵ *Ibid.*

226. Réalisation incomplète, réalisation inefficace de l'office du juge – La pratique de l'économie des moyens pose donc la question de sa compatibilité avec l'office du juge, sur deux terrains. En tant qu'elle constitue une auto-limitation du juge, une réponse incomplète aux moyens, l'économie des moyens risque de conduire à une *réalisation incomplète* de l'office du juge (*Section 1*). Cette auto-limitation est généralement justifiée au nom d'une « rationalisation du travail juridictionnel »⁶⁸⁶, la réponse à certains moyens étant sacrifiée pour une logique d'« efficacité et rapidité »⁶⁸⁷, « une préoccupation d'efficacité et de célérité »⁶⁸⁸, « efficacité et rentabilité du juge »⁶⁸⁹, logique que connote en elle-même l'expression « économie des moyens ». Pourtant cette technique est également critiquée sous cet angle, en ce qu'elle impliquerait une *réalisation inefficace* de l'office du juge (*Section 2*).

SECTION 1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME RÉALISATION INCOMPLÈTE DE L'OFFICE DU JUGE

227. Le juge peut-il s'abstenir de répondre à des moyens sans affecter la pleine réalisation des missions qui sont les siennes ? Les deux composantes de l'office du juge fournissent le double terrain sur lequel une analyse critique de l'économie des moyens doit être opérée, en tant que réalisation incomplète des *obligations* du juge (§1) et des *finalités* de son office (§2).

§1. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DES OBLIGATIONS DU JUGE

228. En ne répondant pas expressément à un moyen, le juge abrège les motifs de sa décision et maintient le silence sur un élément constitutif de l'instance. Deux obligations encadrant l'office du juge sont donc directement concernées par l'économie des moyens : l'obligation de motiver la décision (*A*) et l'obligation de statuer *omnia petita* (*B*). Il s'agira, dès lors, d'étudier la valeur des critiques pouvant être portées à l'économie des moyens en ce que cette dernière conduirait à une réalisation incomplète de ces deux principes.

A. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DE L'OBLIGATION DE MOTIVATION

229. Approche matérielle de l'obligation de motiver – L'économie des moyens affecte les motifs de la décision juridictionnelle en abrégeant leur étendue. L'économie des moyens compterait ainsi parmi « les principaux cas de motivation insuffisante »⁶⁹⁰ et « les

⁶⁸⁶ J.-M. Auby, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *loc. cit.*, spéc. p. 12.

⁶⁸⁷ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *RDP*, 1994, p. 747, spéc. p. 759.

⁶⁸⁸ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 218.

⁶⁸⁹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 175.

⁶⁹⁰ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 753.

limites à l'obligation de motiver»⁶⁹¹, permettant au juge « de s'exonérer ainsi, sinon complètement, du moins partiellement » de cette obligation⁶⁹². La critique doit être précisée. La motivation consiste en la « justification rationnelle de la décision »⁶⁹³, opérée par « l'exposé de l'ensemble des raisons de fait et de droit qui ont conduit le juge à décider »⁶⁹⁴. La justification rationnelle de la solution peut se réaliser pleinement tout en faisant abstraction de certains moyens inutiles à cette justification. De façon générale, « Dire qu'une décision juridictionnelle doit être motivée, cela ne signifie cependant pas que les juges doivent nécessairement examiner toute l'argumentation des parties et y répondre. »⁶⁹⁵

Dès lors, le fait de ne pas répondre à des moyens insusceptibles de modifier la solution du litige ne pose, en soit, pas de problème à la réalisation du principe de motivation de la décision. En revanche, certaines économies de moyens peuvent valoir rejet implicite. Dans ce cas, le rejet du moyen constitue un chaînon nécessaire à la justification de la solution, mais qui disparaît des motifs. Le rejet implicite est un chaînon non motivé du raisonnement justificatif. Il y a donc bien ici une limite à la réalisation complète de l'obligation d'exposer l'ensemble des considérations de fait et raisonnements de droit ayant déterminé la solution.

230. Approche fonctionnelle de l'obligation de motiver – Cependant, à cette approche matérielle, étudiant les limites que la technique de l'économie des moyens apporte à l'obligation de motiver, doit être privilégiée une approche fonctionnelle qui permettra de mieux saisir les éventuelles contradictions entre les finalités visées par l'obligation de motivation et les effets de l'économie des moyens.

231. Identification des fonctions de la motivation – Dire de la motivation qu'elle consiste à justifier, par l'exposé des raisons de fait et de droit, la solution donnée au litige, c'est davantage la définir qu'exposer ses fonctions, c'est-à-dire les finalités que cet exposé des motifs vise à assurer. Le sujet est classique et, très généralement, les écrits traitant de la motivation s'articulent autour d'une analyse de ses fonctions, ou *a minima* abordent la question⁶⁹⁶. Au lieu d'un renouvellement de ce sujet maintes fois traité, il est possible de

⁶⁹¹ C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 102 ; J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 214.

⁶⁹² *Ibid.*

⁶⁹³ J.-P. Ancel, « La rédaction de la décision de justice en France », *RIDC*, 1998, p. 841, spéc. p. 848.

⁶⁹⁴ G. Giudicelli-Delage, *La motivation des décisions de justice*, thèse, Poitiers, 1979, p. 8. *Idem* : G. Cornu, J. Foyer, *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1996, n° 132, p. 564 ; R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 749 ; F. Zenati-Castaing, « La signification, en droit, de la motivation », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁹⁵ R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 750.

⁶⁹⁶ V. récemment et de manière approfondie, T. Delançays, *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, thèse, Lille, 2017, p. 533 sqq. A titre d'exemple également, dans les contributions à *La motivation des décisions des juridictions internationales* (H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*), la majorité des intervenants aborde la question des fonctions de la motivation : G. Cahin, « La motivation des décisions de la Cour internationale de justice », p. 9, spéc. p. 10 sq. ; H. Ruiz Fabri, « La motivation des décisions dans le

dégager, des ouvrages et des nombreux écrits sur le thème, un trio de fonctions de nature à faire consensus et sur lequel nous proposons ici de nous appuyer⁶⁹⁷. Les trois fonctions dégagées peuvent se distinguer, par quelques nuances, de certains écrits, parfois y correspondre presque à l'identique⁶⁹⁸ : dans le rapport du juge aux autres pouvoirs, garantir la soumission de ce dernier à la loi par l'explicitation d'un raisonnement justificatif fondé sur le droit ; dans le rapport du juge au juge supérieur, permettre le contrôle du premier par le second ; dans le rapport du juge aux destinataires de la décision, légitimer celle-ci par la clarté et la valeur persuasive des motifs.

Une approche critique de l'économie des moyens nécessite donc d'analyser l'adéquation de cette technique à la fonction de transparence (1), à la fonction de contrôle du juge supérieur (2), enfin à la fonction pédagogique de la motivation (3).

1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ET LA FONCTION DE TRANSPARENCE DE LA MOTIVATION

232. L'obligation de motiver imposée par la Révolution française, souligne Chaïm Perelman, « vise essentiellement à soumettre les juges » à la volonté du législateur⁶⁹⁹. La motivation doit assurer une fonction de transparence⁷⁰⁰ en révélant un raisonnement par lequel le juge se maintient dans les bornes de son pouvoir. Les motifs doivent mettre en lumière un

règlement des différends de l'OMC », *loc. cit.*, spéc. p. 120 sq. ; F. Sudre, « La motivation des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme », p. 171, spéc. p. 172 ; H. Ascensio, « La motivation des décisions des juridictions pénales internationales », p. 207, spéc. p. 211 sq. ; J.-P. Jouguelet, « La motivation des décisions du juge administratif », p. 237 ; C. Soulard, « Remarques d'un praticien du contentieux judiciaire », p. 241. De même, in F. Malhière (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXIème siècle ?*, Dalloz, 2017 : N. Mastracci, « Le nouveau mode de rédaction des décisions du Conseil constitutionnel », p. 13 ; A. Lacabarats, « La motivation des arrêts de la Cour de cassation », p. 67. V. également in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public, op. cit.* : J.-M. Sorel, « La motivation des actes des juridictions internationales », p. 255, spéc. p. 257 ; J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 214.

⁶⁹⁷ Les fonctions identifiées, outre les interventions en colloque précitées, s'inspirent notamment des écrits suivants : relativement au contentieux administratif, S. Gjidara, « La motivation des décisions de justice : impératifs anciens et exigences nouvelles », *loc. cit.* ; P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon, op. cit.*, n° 65.3, p. 1243 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 1175, p. 1062 ; B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif, op. cit.*, n° 205, p. 202 ; M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 790, p. 385 sq. On retrouve les mêmes fonctions dans les analyses générales de la motivation : L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani-Mekki, *op. cit.*, p. 683 ; R. Legros, « Considérations sur les motifs », in C. Perelman, P. Foriers (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1978, p. 7 ; E. Jeuland, *Droit processuel général*, LGDJ, 4^e éd., 2018, n° 194, p. 301. De même dans les analyses relatives au juge judiciaire : E. Faye, *La Cour de cassation*, 1903, rééd., La mémoire du droit, 1999, n° 82, p. 106 ; J. Héron, T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, LGDJ, 6^e éd., 2015, n° 502, p. 400 ; G. Cornu, J. Foyer, *Procédure civile*, 3^e éd., PUF, 1996, n° 132, p. 565.

⁶⁹⁸ S. Guinchard et alii, *Droit processuel. Droits fondamentaux du procès*, Dalloz, 8^e éd., 2015, n° 436, p. 1043 : « La motivation (...) est le rempart contre l'arbitraire en forçant le juge à prendre conscience de son opinion, de sa portée. Elle procure au plaideur une justification de la décision et permet de procéder à une analyse scientifique de la jurisprudence. Enfin, elle permet à la Cour de cassation d'exercer son contrôle. » ; cf. également N. Mastracci, *loc. cit.*, spéc. p. 13 ; C.-J. Guillermet, *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, L'Harmattan, 2006, p. 17.

⁶⁹⁹ C. Perelman, « La motivation des décisions de justice : essai de synthèse », in C. Perelman, P. Foriers (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1978, p. 415, spéc. p. 417.

⁷⁰⁰ Evoquant un « principe de transparence », X. Henry, « La motivation des arrêts et la technique du moyen. Propositions de réforme », *JCP G*, 2010, p. 2125, spéc. n° 8, p. 2126.

raisonnement rigoureux d'application du droit. Il s'agit de la fonction historiquement première⁷⁰¹.

233. L'économie des moyens n'empêche pas, *a priori*, de contrôler la soumission du juge à la loi par l'exposé de son raisonnement. « (L)'obligation de motiver a la vertu de dissuader le juge de statuer de façon arbitraire ou partielle » et « l'oblige à élaborer un raisonnement rigoureux pour fonder sa décision »⁷⁰² : l'économie des moyens ne permet ni ne favorise l'arbitraire du juge, et ne fait pas obstacle à l'élaboration d'un raisonnement rigoureux. Sous cet angle, la critique portée à l'économie des moyens semble inopérante. La question doit cependant être traitée selon deux configurations : selon que les moyens économisés étaient insusceptibles de modifier la solution, ou que l'économie du moyen vaut rejet implicite.

234. Une critique écartée concernant l'économie des moyens insusceptibles de modifier la solution – Si le moyen économisé était insusceptible de modifier la solution⁷⁰³, son économie, par définition, n'affecte pas la rédaction d'un raisonnement rigoureux justifiant en droit la solution. La réponse à de tels moyens n'étant pas nécessaire au raisonnement justificatif du juge, leur économie, épargnant la rédaction de motifs surabondants, n'affecte pas l'exposé de la justification. A titre d'exemple, en ne répondant pas au moyen de détournement de pouvoir dans l'arrêt *Benjamin*, le Conseil d'Etat n'ampute pas ses motifs d'une étape nécessaire à la justification rationnelle de la décision d'annulation⁷⁰⁴.

235. Une critique relativisée concernant le rejet implicite de certains moyens – Il en va différemment dans les cas où l'absence de réponse expresse au moyen signifie qu'il est implicitement rejeté⁷⁰⁵. Ainsi, quand le juge accueille une demande, sans se prononcer explicitement sur le moyen d'ordre public relatif, par exemple, à l'intérêt à agir du demandeur, il soustrait de la motivation une étape nécessaire de la justification de la solution. L'accueil de la demande au fond implique en effet la reconnaissance de l'intérêt à agir du demandeur. Est alors soustrait des motifs un chaînon indispensable à la justification en droit du dispositif.

Ce constat ne suffit cependant pas à souhaiter l'abandon de l'économie de tels moyens. Le rejet implicite, quand il est possible, des moyens de recevabilité et de

⁷⁰¹ C.-J. Guillermet, *op. cit.*, p. 17 : « Généralisée pour contraindre les juges à respecter scrupuleusement la norme légale, la motivation trouve son premier fondement dans une volonté politique. Elle est la règle procédurale qui assure le cantonnement du jugement et sa soumission à la loi. ».

⁷⁰² J. Héron, T. Le Bars, *op. cit.*, n° 502, p. 400.

⁷⁰³ Sur cette notion, *cf.* n° 599 et s.

⁷⁰⁴ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, précit.

⁷⁰⁵ Sur ces hypothèses, *cf.* n° 940 et s.

compétence, est nécessaire pour alléger la charge de travail du juge, compte tenu, notamment, du nombre des critères de recevabilité⁷⁰⁶. De telles économies facilitent généralement la fluidité des motifs, en autorisant ici le juge à procéder par ellipse. En contrepois de l'exigence de justification rationnelle du dispositif, l'exigence de célérité de l'intervention juridictionnelle conduit à tolérer de tels allègements, au profit d'un équilibre général du travail juridictionnel. Il faut à cet égard souligner que de tels moyens ne peuvent être rejetés implicitement que parce qu'ils n'ont pas été invoqués⁷⁰⁷.

L'analyse est la même concernant les hypothèses de rejet implicite des moyens d'ordre public relatifs au fond du litige. Le fait qu'ils n'aient pas été invoqués autorise leur économie et rend acceptable une amputation d'une étape du raisonnement, compte tenu, également, du supplément de travail conséquent que ferait peser sur le juge l'obligation de les rejeter explicitement.

Néanmoins, le moyen d'ordre public rejeté implicitement peut poser des questions de droit complexes et importantes, qui méritent une explicitation des motifs du juge. En ce sens, et à juste titre, Bruno Genevois propose un recul de l'implicite quand de telles questions posent difficulté⁷⁰⁸. Mais il s'agirait là d'appréciations au cas par cas, et non d'une interdiction générale d'économiser de tels moyens.

236. Les hypothèses de rejet implicite des moyens inopérants concernent en revanche des moyens qui ont été invoqués. Ici, l'amputation d'un chaînon du raisonnement justificatif n'est pas justifiée par le fait de n'être pas invoqué, mais uniquement par le fait que le moyen est, par nature, insusceptible de modifier la solution⁷⁰⁹. Son rejet en tant que moyen inopérant constitue pourtant un chaînon nécessaire du raisonnement justificatif de la solution. L'économie d'un tel moyen, dans cette hypothèse, affecte donc l'exposé des motifs justifiant rationnellement le dispositif, en plus de rompre la liaison du juge aux moyens des parties, ce qui peut constituer, nous le verrons ci-après, une autre source de critiques de l'économie des moyens. Elle fait jouer un mécanisme de rejet par prétérition, basé sur l'interprétation du silence du juge, technique marquée par d'inévitables incertitudes⁷¹⁰. La pratique consistant

⁷⁰⁶ De cet avis, J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 216 ; E. Akoun, *op. cit.*, n° 595, p. 353.

⁷⁰⁷ Cf. n° J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 216 : « le silence du juge ne saurait frustrer les parties, qui n'ont pas soulevé le moyen rejeté par prétérition. Autrement dit, la préoccupation très importante de répondre pleinement à l'argumentation des parties, de manifester qu'il leur a été fait pleinement justice, est ici inexistante. ».

⁷⁰⁸ B. Genevois, « Retour sur la motivation des décisions des juridictions suprêmes », in *Mélanges en l'honneur d'Elizabeth Zoller. Penser le droit à partir de l'individu*, Dalloz, 2018, p. 667, spéc. p. 674 sq. ; du même avis, J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 216 sq.

⁷⁰⁹ Cf. n° 645 et s.

⁷¹⁰ Cf. n° 991 et s.

pour le juge, dans une telle configuration, à ne pas faire jouer son droit à l'économie, en indiquant expressément l'inopérance, voire la cause de l'inopérance d'un moyen, doit être saluée. Aussi la proposition du professeur Poulet de mettre fin à ce droit au silence dans les décisions de rejet mérite d'être sérieusement étudiée et sera soutenue plus loin dans cette étude⁷¹¹. En ce sens, le président de la Section du contentieux a invité à enrichir la motivation « en indiquant la raison de l'inopérance relevée »⁷¹².

2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ET LA FONCTION DE CONTRÔLE PAR LE JUGE SUPÉRIEUR DE LA MOTIVATION

237. La motivation d'une décision doit être suffisamment précise pour permettre au juge supérieur d'exercer son contrôle⁷¹³. L'économie de moyens affecte-t-elle la réalisation de ce contrôle ? Il faut ici encore distinguer selon la signification de l'économie.

Il doit d'abord être souligné que l'économie de moyens insusceptibles de modifier la solution du litige épargne au juge de cassation le contrôle de motifs surabondants dont l'irrégularité ne serait pas susceptible d'entraîner la censure de l'acte juridictionnel. De façon générale, le principe d'économie des moyens facilite l'identification des motifs soutiens nécessaires du dispositif : le juge supérieur peut aisément concentrer son attention sur le contenu du raisonnement ayant directement déterminé la solution. Dans le cas particulier d'une décision d'annulation pour excès de pouvoir fondée sur deux motifs chacun suffisant à justifier l'annulation, la jurisprudence *Commune de Barcarès* impose au juge de cassation de se prononcer sur la valeur des deux motifs⁷¹⁴. Il ne peut plus se permettre d'en censurer un seul, sans examiner le second, pour accueillir le pourvoi. Autrement dit, le cumul par le juge du fond des motifs d'annulation conduit à alourdir le travail du juge de cassation, tandis qu'il est allégé par l'accueil d'un unique moyen de légalité.

238. Le contrôle du juge supérieur face au rejet implicite – Le rejet implicite des moyens d'ordre public ne fait pas obstacle au contrôle du juge de cassation, qui peut censurer

⁷¹¹ F. Poulet, *L'inopérance des moyens en contentieux administratif français*, thèse, Paris 2, 2014, p. 578 sqq. Cf. n° 648 et s., et 1079.

⁷¹² B. Stirn, « Simplifier l'expression et enrichir la motivation », *AJDA*, 2018, p. 382. Néanmoins, « réserve faite toutefois des moyens absurdes, dont l'absence d'incidence sur le litige est évidente et pour lesquels une réponse explicite supposerait de la part du juge des efforts disproportionnés ».

⁷¹³ Selon une formule classique, la motivation doit être suffisante pour « mettre à même », « mettre en mesure », « permettre au juge de cassation d'exercer son contrôle », CE, 22 février 2017, *Mme Bonhomme et a.*, n° 392998, rec. 56 ; CE, 19 mars 2012, *SA Groupe Partouche*, n° 341562, rec. 91 ; CE, 29 avril 1988, *Cuaz*, rec. 176 ; CE, 15 décembre 1993, *Benitah*, n° 129277, rec. 366 ; CE Sect., 17 mai 1968, *Andrei*, n° 66522, rec. 320.

⁷¹⁴ CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, n° 257877, rec. 170, concl. Stahl, *RFDA*, 2005, p. 557, concl. Stahl, *AJDA*, 2005, p. 1621, chron. C. Landais et F. Lenica.

l'erreur de droit consistant à n'avoir pas relevé d'office un moyen d'ordre public⁷¹⁵. Le moyen tiré de ce que le juge du fond aurait par son silence, à tort, rejeté un moyen d'ordre public relatif à la recevabilité, est lui-même un moyen d'ordre public qui peut être soulevé pour la première fois en cassation, ou soulevé d'office par le juge de cassation⁷¹⁶. Il en va de même, notamment, du moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte administratif litigieux⁷¹⁷. Si de tels moyens avaient pu être rejetés implicitement par le juge du fond, c'est parce qu'ils n'avaient pas été invoqués devant lui par le justiciable. Mais leur qualité de moyen d'ordre public permet qu'ils soient soulevés devant le juge de cassation⁷¹⁸.

L'économie n'empêche donc pas le contrôle, mais ne le facilite pas non plus. L'examen par le juge de cassation, du fait du silence du juge du fond, ne peut prendre appui sur les motifs de la décision litigieuse pour contrôler les qualifications et raisonnements opérés par ce dernier. A cette difficulté pour le juge supérieur d'assurer son office, s'ajoute la difficulté pour les parties d'identifier une erreur de droit en l'absence de motifs explicites⁷¹⁹. La même critique peut être formulée pour le rejet implicite des moyens inopérants : c'est au juge supérieur d'analyser en quoi le moyen était inopérant, sans pouvoir s'appuyer sur des motifs expliquant cette inopérance.

Enfin, faut-il noter qu'une interdiction de l'économie des moyens invoqués faciliterait l'examen par le juge supérieur du défaut de réponse à moyen. Il ne serait plus besoin d'analyser si le moyen économisé était susceptible de modifier la solution, éventuellement s'il était inopérant. Il suffirait, plus simplement et mécaniquement, de comparer les moyens invoqués et les moyens auxquels le juge a expressément répondu dans ses motifs. Le juge supérieur censurerait le défaut de réponse à moyen dès lors qu'un moyen invoqué n'aurait pas obtenu de réponse expresse dans les motifs.

⁷¹⁵ CE, 29 mars 2000, *Pacha*, rec. 1180 (incompétence) ; CE, 30 juin 1999, *Foucher*, n° 190038, rec. 232 ; *RFDA*, 1999, p. 1210, concl. Bergeal (responsabilité sans faute) ; CE Ass., 6 avril 2001, *SA Entreprise Razel frères*, n° 206764, rec. 176 (impartialité de la juridiction).

⁷¹⁶ CE, 13 juillet 2011, *Société Love Beach*, rec. t. 1107, relativement à l'irrecevabilité pour non respect de l'obligation de notification préalable du recours prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

⁷¹⁷ CE, 29 mars 2000, *Pacha*, *précit.*

⁷¹⁸ Il faut cependant s'interroger sur la pérennité d'une telle ouverture, au regard de la solution restrictive adoptée relativement à la responsabilité sans faute. Le moyen tiré de ce que le juge du fond aurait rejeté à tort ce moyen d'ordre public, ne serait lui-même pas d'ordre public devant le juge de cassation, CE Sect., 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, rec. 376 ; *AJDA*, 2003, p. 1815, chron. Donnat et Casas ; *LPA*, 2004, n° 54, note Cazcarra ; *RFDA*, 2004, p. 144, concl. Lamy, *ibid.*, p. 156, note Pouyaud. Sur cette jurisprudence, cf. également R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1424, p. 1287, et E. Akoun, *op. cit.*, n° 818, p. 469.

⁷¹⁹ Il faut cependant rappeler que cette difficulté, qui résulte du silence du juge, est elle-même la conséquence de ce que les justiciables en question n'avaient pas soulevé un tel moyen devant le juge du fond.

239. La croissance de l'exigence pédagogique – La motivation permet de légitimer la décision de justice par une explication dont la vertu pédagogique doit assurer l'adhésion des intéressés. Elle doit permettre de comprendre la décision et, la comprenant, de l'accepter. La fonction pédagogique de la motivation est bien identifiée⁷²⁰, et s'est inscrite dans la continuité des analyses doctrinales⁷²¹. Les auteurs convergent aujourd'hui pour reconnaître la « fonction explicative »⁷²² de la motivation⁷²³, au-delà du seul cas du juge administratif⁷²⁴, et sa participation à la légitimation des décisions de justice⁷²⁵. La question connaît un regain d'intérêt ces vingt dernières années⁷²⁶. Il semble que le constat d'un recul du laconisme du juge administratif se perpétue au fil des décennies, si bien que l'histoire de la motivation serait celle de son développement constant⁷²⁷. Ce recul semble, par ailleurs, connaître depuis vingt ans une accélération, constat généralement partagé par la doctrine⁷²⁸. Y aurait-il ici un

⁷²⁰ T. Sauvel, « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, p. 5, spéc. p. 51 sq. : « Nous ne demandons pas seulement au juge de mettre fin à nos différends, nous demandons de nous expliquer, de nous faire comprendre, nous voudrions non pas être seulement jugés, mais si possible persuadés, ce qui est bien autre chose ».

⁷²¹ P. ex., Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, op. cit., p. 82. C. Perelman semble même faire de la fonction pédagogique la définition de l'acte de motiver en 1978 : « motiver un jugement, c'est le justifier, ce n'est pas le fonder d'une façon impersonnelle et pour ainsi dire, démonstrative. C'est persuader un auditoire, qu'il s'agit de connaître, que la décision est conforme à ses exigences. » (C. Perelman, « La motivation des décisions de justice : essai de synthèse », loc. cit., spéc. p. 425).

⁷²² F. Sudre, « La motivation des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme », loc. cit., spéc. p. 172.

⁷²³ Parmi de nombreux exemples, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Hachette, 5^e éd., 2015, n° 434, p. 216 ; J.-P. Jouguelet, « La motivation des décisions du juge administratif », loc. cit., p. 237 ; A. Claeys, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Poitiers, 2005, p. 607.

⁷²⁴ P. ex. : à propos de la CJUE, D. Ritleng, loc. cit., spéc. p. 163 ; à propos de la CIJ, G. Guillaume, loc. cit., p. 91 et G. Cahin, loc. cit., spéc. p. 13 ; à propos de la CEDH, F. Sudre, « La motivation des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme », loc. cit., spéc. p. 172.

⁷²⁵ V. notamment J. Leroy, « La force du principe de motivation », in *La motivation*, Travaux de l'Association Henri Capitant, LGDJ, 2000, p. 35, spéc. p. 36 : « C'est dans la motivation que l'acte juridictionnel trouve une grande part de sa légitimité. » ; D. Ribes, loc. cit., spéc. p. 185 : « l'explication du raisonnement » est une « Attente profonde du justiciable contemporain » ; S. Caudal, « Rapport introductif » in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, op. cit., spéc. p. 13 ; C. Soulard, « Remarques d'un praticien du contentieux judiciaire », loc. cit., spéc. p. 243 ; V. Donier, « Style et structure des décisions du Conseil d'Etat : vers une évolution culturelle ? », in F. Hourquebie, M.-C. Ponthoreau (dir.), op. cit., p. 197, spéc. p. 203.

⁷²⁶ V. notamment C.-J. Guillermet, *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, L'Harmattan, 2006 ; F. Malhière, op. cit., p. 533, s'attachant à démontrer que le développement des motifs devrait permettre d'acquérir une légitimité sociale par la pédagogie ; A. Schahmanèche, *La motivation des décisions de la cour européenne des droits de l'homme*, thèse, Pedone, 2014, p. 197 sqq., insistant sur « la fonction pédagogique de la motivation » utilisée comme « véritable instrument de persuasion » (*Ibid.*, p. 203) par la cour de Strasbourg. Pour une analyse critique de l'emploi du terme « pédagogique » pour qualifier la motivation, v. T. Delanlssays, op. cit., p. 195 sqq.

⁷²⁷ E. Laferrière, op. cit., t. 1, p. 299 : « le Conseil d'Etat a montré plus de tendance à développer les motifs de ses décisions » ; Y. Gaudement, op. cit., p. 76 : la brièveté du juge administratif était probablement « plus réelle autrefois qu'aujourd'hui » ; S. Rials, op. cit., n° 290, p. 410 : constatant « le déclin du laconisme du Conseil d'Etat ».

⁷²⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1175 – 3°), p. 1064 : « La juridiction administrative est entrée, en matière de motivation, dans une ère nouvelle, au cours des premières années » du XXI^e siècle ; J. Caillosse, « Le juge administratif et la question de "l'efficacité" », *RDP*, 2013, p. 27, spéc. p. 46 sq. ; S. Caudal, « Rapport introductif » in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, op. cit., spéc. p. 13 ; O. Le Bot,

sens de l'histoire dont l'exigence de pédagogie serait le moteur ?⁷²⁹ Ainsi « L'évolution dans le sens d'une plus grande intelligibilité des décisions est incontestable »⁷³⁰, mais la pratique de l'économie des moyens demeure.

240. L'économie des moyens et la fonction pédagogique des motifs. Une contradiction apparente – Selon le professeur Teitgen-Colly, la « règle de l'économie de moyens (...) interdit au requérant de comprendre pourquoi le juge a statué comme il l'a fait. »⁷³¹ Le professeur Blanco confirme que « De manière générale, la pratique de l'économie des moyens ne favorise guère l'intelligibilité et la clarté des sentences juridictionnelles. Elle est même la source d'un certain hermétisme, quelque peu en décalage avec les grandes tendances jurisprudentielles contemporaines. L'heure est en effet à la valorisation de la fonction pédagogique du juge administratif »⁷³².

La contradiction apparaît aisément entre, d'une part, un juge qui cherche à communiquer davantage, d'autre part, un silence du juge. Assurément, la volonté du juge d'en dire davantage trouve dans l'économie des moyens une marge de manœuvre importante. En répondant à des moyens supplémentaires, le juge accroît de fait la quantité d'informations contenue dans sa décision à destination des parties et de tout lecteur. Par définition, en examinant expressément des moyens supplémentaires, le juge éclaire davantage les parties sur la valeur de leur requête. De façon plus générale, il a pu aussi être soutenu qu'un développement de la « pédagogie » des motifs ferait « perdre en élégance » mais bénéficierait à « l'image du Conseil d'Etat dans la société »⁷³³, propos qui s'applique parfaitement à la question de la réponse à des moyens non nécessaires à la justification du dispositif.

Aussi, l'abandon de l'économie des moyens permettrait d'éviter les possibles malentendus quant à la signification du silence du juge sur un moyen, au bénéfice de la clarté des motifs.

Également, si la motivation « consiste à rendre compte de la démarche du juge »⁷³⁴,

« Rédaction des jugements et lisibilité des décisions du juge administratif », in M. Paillet (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier, 2010, p. 281, spéc. p. 295 ; A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, thèse, L'Harmattan, 2009, p. 19 ; F. Malhière, *op. cit.*, p. 2.

⁷²⁹ Cf. C.-J. Guillermet, *op. cit.*, p. 52 ; P. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 10 : « L'histoire de la motivation des décisions de la juridiction administrative est celle d'un enrichissement constant de l'expression des motifs » ; D. de Béchillon, « Le juge et son œuvre, un an de fabrication du droit administratif au Conseil d'Etat », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, p. 359 : « l'axe du progrès en matière de justice suit de près le souci de s'expliquer ».

⁷³⁰ B. Genevois, « Remarques d'un praticien du contentieux administratif », in H. Ruiz Fabri et J.-M. Sorel (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 225, spéc. p. 235.

⁷³¹ C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 102.

⁷³² F. Blanco, *op. cit.*, p. 178.

⁷³³ J.-P. Costa, « L'image du Conseil d'Etat dans la société de demain », *Rev. Adm.*, 1998, p. 54, spéc. p. 60.

⁷³⁴ P. Estoup, *Les jugements civils. Principes et méthodes de rédaction*, Litec, 1988, n° 43, p. 59

l'économie des moyens peut parfois restreindre ce compte rendu. L'économie de certains moyens peut en effet cacher un élément déterminant dans le choix de la solution par le juge. Nous avons, précédemment, formulé l'hypothèse de l'influence du moyen économisé, absent des motifs mais participant de la conviction du juge⁷³⁵. En l'économisant, le juge soustrait de la motivation une argumentation ayant pu participer à sa décision, soit parce que le moyen économisé pouvait lui-même être accueilli, soit parce que l'argumentation développée était pertinente. Leur examen exprès serait de nature à éclairer davantage la démarche intellectuelle du juge⁷³⁶.

Enfin, le silence du juge sur des moyens invoqués peut affecter le sentiment d'adhésion des parties à la décision, suscitant à la fois frustration et incompréhension. La frustration, d'abord, de ne pas obtenir de réponse à des moyens argumentés, représentant une charge de travail pour la partie et un point de droit qu'elle estimait éventuellement central et souhaitait voir tranché⁷³⁷. L'incompréhension, ensuite, sur le sens même de cette technique, résultat d'une interrogation simple : pourquoi le juge, qui pouvait répondre et qui y était invité, n'a pas répondu ? La proposition du *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, de remplacer la formule-type traditionnelle – « sans qu'il soit besoin... » – par une formule plus éclairante, révèle la conscience que le juge a lui-même du risque d'incompréhension suscité par cette technique⁷³⁸.

La contradiction entre économie des moyens et fonction pédagogique de la motivation doit cependant être relativisée.

241. L'économie des moyens et la fonction pédagogique des motifs. Une contradiction relative – Si le juge répond de façon lapidaire à l'ensemble des moyens insusceptibles de modifier la solution, en indiquant uniquement pour chacun d'eux s'ils sont accueillis ou rejetés, l'abandon de l'économie des moyens n'aura conduit qu'à un progrès limité de la pédagogie des motifs. La volonté d'en dire davantage en se prononçant sur des

⁷³⁵ Cf. n° 114 sqq. Il peut en aller ainsi, par exemple, d'un moyen de détournement de pouvoir, appuyé sur des éléments de preuve, mais que le juge rechigne à accueillir compte tenu de sa connotation morale ou de la difficulté de l'établir objectivement.

⁷³⁶ L'économie d'un tel moyen influe fait écho au *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative* lorsqu'il regrette qu'« un certain nombre des éléments d'explication utiles à la compréhension de la solution donnée au litige, qui ont été débattus lors de la préparation de la décision de justice et qui ressortent de la note du rapporteur, des débats en séance d'instruction ou en délibéré, demeurent inconnus du lecteur. », P. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 11. Parmi ces « éléments d'explication utiles à la compréhension de la solution », peuvent se trouver des moyens économisés.

⁷³⁷ En 1994, le tribunal administratif de Strasbourg a fait procéder à une « enquête d'opinion de ses justiciables », dont il ressort notamment que « L'économie des moyens, principe traditionnel, n'est pas plébiscitée par les requérants qui souhaiteraient connaître la valeur de l'ensemble de leurs arguments. » Cf. P. Kintz, « Tribunal administratif de Strasbourg », *JCI Alsace-Moselle*, fasc. 1028, n° 31.

⁷³⁸ P. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 34.

moyens supplémentaires peut aussi se retourner contre l'intelligibilité de la décision. A vouloir en dire plus, le juge peut en dire trop, et alourdir la décision risque de l'obscurcir : l'accumulation de réponses à des moyens inutiles à la solution peut compliquer l'identification des motifs déterminants, soutiens nécessaires du dispositif. La concentration des motifs sur la *ratio decidendi*, à laquelle procède l'application du principe d'économie des moyens, n'est pas dépourvue de vertu pédagogique, par une démonstration sans détours, dessinant un chemin direct de l'examen du moyen déterminant jusqu'au dispositif⁷³⁹.

L'hypothèse d'une décision d'annulation en excès de pouvoir illustre la relativité de la contradiction entre économie des moyens et pédagogie de la motivation. L'accueil d'un second moyen de légalité est-il de nature à renforcer la clarté et la valeur persuasive des motifs ? Il peut évidemment être argué que deux raisons valent mieux qu'une et que si le destinataire venait à douter de la valeur du premier moyen accueilli, le second viendrait en soutien de sa conviction.

Trois remarques doivent cependant être formulées. Premièrement, l'accueil d'un moyen d'annulation supplémentaire est généralement guidé par des finalités autres que renforcer l'adhésion des parties à la solution. Il s'agit, tantôt, de préciser l'état du droit, parfois, d'indiquer à l'administration le contenu de ses obligations dans l'exécution de la décision. L'effort pédagogique s'entend alors différemment : la précision de l'état du droit et de l'autorité de chose jugée visent d'autres fonctions, qui dépassent la décision en elle-même, et qui ne relèvent pas de la valeur persuasive des motifs⁷⁴⁰. Deuxièmement, l'économie des moyens permet au juge, saisi de deux moyens pouvant chacun justifier l'annulation, de choisir de se prononcer uniquement sur le moyen le plus clair et le plus à même d'entraîner l'adhésion des destinataires à la solution. Economiser des moyens, ce peut être aussi choisir le moyen le plus pédagogique⁷⁴¹. Troisièmement, s'il s'avère que le premier moyen est suffisant pour fonder en droit le dispositif, mais insuffisant pour persuader de la justesse de la solution, il y a davantage lieu de s'interroger sur la qualité de la réponse donnée à ce premier moyen, plutôt que d'accueillir un second moyen. Au final, c'est bien, avant tout, « la qualité rédactionnelle et formelle » de la décision de justice qui « favorise la compréhension et l'adhésion du justiciable auquel elle est destinée »⁷⁴², et si l'approfondissement de la décision de justice en tant qu'acte de communication implique que « la rédaction de la motivation des

⁷³⁹ Cf. n° 215 sqq.

⁷⁴⁰ Ces deux finalités, l'une jurisprudentielle, l'autre juridictionnelle, seront étudiées ci-après.

⁷⁴¹ Cf. n° 155 sqq.

⁷⁴² C.-J. Guillermet, *op. cit.*, p. 51 sq. : selon l'auteur, c'est « le recours à une motivation didactique des décisions de justice » qui peut assurer la « concrétisation de la vertu pédagogique de la justice » ; pour susciter le « consentement », « la justification exprimée doit être de qualité », ce qui soulève « deux difficultés : sa force persuasive et ses sources ».

décisions doit emprunter le chemin de la pédagogie»⁷⁴³, ce chemin ne conduit pas nécessairement à la mise en cause de l'économie de réponse expresse aux moyens insusceptibles de modifier la solution. En ce sens un magistrat administratif a pu souligner que l'interdiction imposée par le législateur en contentieux de l'urbanisme, d'économiser les moyens pouvant être accueillis, si elle peut renforcer la sécurité juridique, « n'implique pas, par elle-même, l'amélioration de la qualité et de l'intelligibilité de la motivation. »⁷⁴⁴

242. Propos conclusifs – La question de l'opportunité de l'économie des moyens semble, pour l'essentiel, accessoire à la question de la pédagogie des motifs. L'amélioration de la qualité de la motivation, dans sa clarté et sa valeur persuasive, implique principalement de modifier la façon dont il est répondu aux moyens, plutôt que d'étendre le champ des moyens auxquels il est répondu. La pleine réalisation de la fonction pédagogique conduit davantage à un supplément de réponse aux moyens, plutôt qu'une réponse à des moyens supplémentaires.

B. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DE L'OBLIGATION DE STATUER *OMNIA PETITA*

243. Le principe *omnia petita* résulte de l'articulation entre l'obligation de statuer du juge et sa limitation au cadre de l'instance fixé par les parties. Il en résulte une présentation de principe de l'office du juge tel que l'exposent, par exemple, MM. Guyomar et Seiller : « Tenu de statuer sur l'ensemble du litige, c'est-à-dire sur les conclusions des parties et les moyens qu'elles invoquent à leur appui, le juge ne saurait cependant outrepasser le débat ainsi délimité. »⁷⁴⁵

Mais, bien que « tenu de statuer sur l'ensemble du litige », le juge s'autorise généralement à ne pas statuer sur l'ensemble de ses éléments constitutifs, en économisant des moyens. Le juge s'autorise ainsi à redimensionner l'étendue de sa réponse par rapport à l'étendue des moyens invoqués : « Certaines des questions soulevées par les parties ne trouveront pas leur réponse dans la décision, mais ce sera parce que le juge a choisi de ramener le problème à son exacte mesure. »⁷⁴⁶

L'obligation de statuer *omnia petita*, loin d'imposer constamment au juge une réponse exhaustive à l'ensemble des moyens invoqués, est appliquée de telle sorte qu'il peut, dans de larges mesures, s'abstenir de répondre à de nombreux moyens. Comme l'écrit le professeur

⁷⁴³ F. Malhière, *op. cit.*, p. 554.

⁷⁴⁴ J.-P. Martin, intervention in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, *op. cit.*, spéc. p. 277.

⁷⁴⁵ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 895, p. 460. De même, le professeur Debbasch affirme qu'« (...) en procédure, la règle qui peut le plus peut le moins, n'a pas cours. Le juge, s'il peut statuer sur l'ensemble des questions en cause, a également l'obligation de le faire. Toute omission de statuer sera sanctionnée. », in C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, thèse, LGDJ, 1962, n° 134, p. 118.

⁷⁴⁶ Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 109.

Petit, « l'obligation de statuer sur les moyens n'est pas absolue »⁷⁴⁷. La pratique générale de l'économie des moyens comme véritable usage du juge conduit à constater que l'*omnia petita* n'est pas réalisée comme signifiant une réponse, tout le temps, à tous les moyens.

244. La présente analyse nécessite d'appréhender l'obligation de statuer *omnia petita*, comme les interdictions corollaires de statuer *ultra* et *infra petita*, tant à l'égard des conclusions que des moyens. Cette conception élargie du principe *omnia petita* est un préalable nécessaire pour étudier la façon dont ce principe est affecté par la technique de l'économie des moyens⁷⁴⁸.

L'économie des moyens constitue une limite à l'obligation de statuer du juge. Le juge se trouve dispensé, sous certaines conditions, de statuer sur des moyens invoqués, c'est-à-dire des éléments constitutifs de l'instance. Cette dispense révèle une conception relative de l'obligation de statuer *omnia petita*, qui doit être mise en parallèle avec la dispense du juge de statuer sur les conclusions en cas de non-lieu (1). Il peut être opposé à cette conception relative une conception absolue, qui imposerait au juge de statuer exhaustivement sur tous les moyens en tant qu'éléments constitutifs de l'instance (2).

I. LA CONCEPTION EN VIGUEUR DE L'OMNIA PETITA : L'OBLIGATION DE STATUER RELATIVISÉE PAR LE NON-LIEU

245. Il est reproché au juge, omettant de statuer sur une partie des conclusions, de n'avoir pas « épuisé son pouvoir juridictionnel »⁷⁴⁹. La formule est généralement employée en cas d'omission de statuer sur la dévolution des frais d'expertise⁷⁵⁰, mais peut également concerner l'omission de statuer sur une demande indemnitaire accompagnant un recours pour excès de pouvoir⁷⁵¹, ou le fait de prononcer une annulation partielle en omettant de statuer sur les conclusions principales tendant à une annulation totale⁷⁵². L'expression est significative et s'applique au juge qui ne statue pas sur des conclusions dont il est saisi et à l'égard desquelles

⁷⁴⁷ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 215.

⁷⁴⁸ Sur cette conception, *cf.* n° 357.

⁷⁴⁹ Ou de n'avoir pas « complètement rempli la mission juridictionnelle qui était la sienne », CE, 15 décembre 2010, *GIE Garde ambulancière 80*, n° 330867, rec. t. 923.

⁷⁵⁰ CE Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, n° 247976, rec. 311 : « Considérant que le tribunal administratif de Marseille, qui a estimé pouvoir statuer sur la demande dont il était saisi sans attendre que l'expert qu'il avait désigné remette son rapport, s'est néanmoins abstenu de se prononcer par le même jugement sur la dévolution des frais de l'expertise ; qu'il a ainsi méconnu la règle applicable, même sans texte, à toute juridiction administrative, qui lui impartit, sauf dans le cas où un incident de procédure y ferait obstacle, d'épuiser son pouvoir juridictionnel » ; CE, 25 octobre 2000, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n° 207983, rec. t. 1160.

⁷⁵¹ CE, 25 novembre 1988, *Mlle Boyer Manet*, n° 68391, *DA*, 1988, n° 55 ; *JCP G*, 1988, IV, p. 411.

⁷⁵² CE, 17 novembre 1982, *Karenga*, n° 35065, rec. 385.

il se trouve en mesure de statuer⁷⁵³. Pour établir un parallèle, le juge n'est tenu d'épuiser son pouvoir à l'égard des moyens que dans la mesure où cela est nécessaire à l'épuisement de son pouvoir à l'égard des conclusions. S'il peut donner une réponse certaine à toutes les conclusions, il est dispensé de répondre aux moyens insusceptibles de modifier la réponse auxdites conclusions. Cependant, le juge peut se trouver dispensé de statuer sur les conclusions dans diverses hypothèses : en cas de désistement ou de conciliation des parties et, surtout, pour ce qui nous intéresse ici, en cas de non-lieu.

246. Parallèle entre le non-lieu à statuer sur les conclusions et le non-lieu à répondre à un moyen – Si le juge se trouve régulièrement en situation de ne pas répondre à tous les moyens, il peut aussi se trouver en situation de ne pas statuer sur toutes les conclusions. Il en va ainsi des hypothèses de non-lieu, lorsque le recours a perdu son objet ou son intérêt, qui sont autant de « cas de dispense de statuer sur les conclusions »⁷⁵⁴. La dispense de statuer sur des conclusions se rapproche sensiblement, dans sa logique, de la dispense de statuer sur des moyens invoqués, en cas de non-lieu résultant de ce que le recours apparaît « comme ayant perdu, non pas son objet, mais son intérêt »⁷⁵⁵. Dans cette hypothèse, explique René Chapus, « La décision contestée n'a pas disparu. Mais le requérant a eu satisfaction, l'administration ayant, en cours d'instance, pris la décision demandée. »⁷⁵⁶ Les hypothèses de non-lieu à statuer sur les conclusions pour perte d'intérêt du recours sont variées. Il est prononcé, par exemple, lorsqu'un recours tend à l'annulation d'une décision de refus de communiquer des pièces, et que l'administration procède à la communication demandée⁷⁵⁷, ou lorsqu'un recours tend à l'annulation du refus par le ministre de proposer un agent à tel poste, et que postérieurement à l'introduction du recours, mais antérieurement à la décision du juge, le requérant est titularisé dans le poste en question⁷⁵⁸.

Cette solution, résultant d'un « pragmatisme raisonnable »⁷⁵⁹ du juge, doit être

⁷⁵³ Il est parfois précisé qu'il s'agit pour les juridictions administratives de « l'obligation d'épuiser définitivement leur pouvoir juridictionnel *en statuant sur toutes les conclusions présentées devant elles* », CE, 25 novembre 1988, *Mlle Boyer Manet*, précit. ; CE, 17 novembre 1982, *Karenga*, précit. ; CE Sect., 16 mars 1962, *Compagnie d'assurances l'Urbaine et la Seine*, rec. 182.

⁷⁵⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 943.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, n° 1067, p. 945.

⁷⁵⁶ *Ibid.*

⁷⁵⁷ CE, 11 décembre 1991, *Ministre du Budget c. Watine*, n° 78788, rec. t. 1134.

⁷⁵⁸ CE, 4 octobre 1991, *Dame Bonardel*, n° 112690, rec. t. 1134. Autre ex. : publication d'un avis en cours d'instance, tandis que le recours tendait précisément à l'annulation du refus de communiquer ledit avis, CE, 17 janvier 1986, *Société Chanel*, rec. 8. Pour un rappel, plus récent, de la possibilité d'un tel non-lieu : CE, 16 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs de la Charente-Maritime*, n° 363446, rec. 803 : « dans le cas où un acte réglementaire fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en tant qu'il ne comporte pas une disposition particulière et que, avant que le juge ait statué, l'administration modifie l'acte en cause en ajoutant la disposition demandée, la requête ainsi dirigée contre cet acte perd son objet (...) ». Pour d'autres exemples, cf. G. Peiser, « Incidents de procédure », *RDCA*, n° 278 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1067, p. 945.

⁷⁵⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1067, p. 945.

rapprochée de celle, tout autant emprunte de pragmatisme, autorisant de ne pas répondre aux moyens invoqués qui s'avèrent insusceptibles de modifier la solution du litige. Le juge considère que de tels moyens ont perdu leur intérêt pour la partie les ayant soulevés : le moyen a été invoqué par la partie pour obtenir tel résultat, si bien qu'une fois ce résultat obtenu, le juge est dispensé d'y répondre. La réponse au moyen est insusceptible de procurer à la partie qui l'a soulevé une meilleure satisfaction de sa demande. Parallèlement, lorsqu'un moyen A a été invoqué pour fonder l'annulation de l'acte litigieux et que le juge a retenu un moyen B permettant à lui seul de prononcer cette annulation, le moyen A perd son intérêt et le juge considère qu'il n'y a plus lieu d'y statuer.

De même que le recours n'ayant plus d'objet « perd sa raison d'être »⁷⁶⁰, le moyen ne pouvant plus modifier la solution perd la sienne. De manière significative, le juge peut employer cette expression pour indiquer l'économie d'un moyen, comme il le fait dans l'arrêt *Benjamin*, prononçant l'annulation « sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir »⁷⁶¹.

2. UNE CONCEPTION ALTERNATIVE DE L'OMNIA PETITA : L'OBLIGATION ABSOLUE DE STATUER EXHAUSTIVEMENT SUR TOUTE LA MATIÈRE LITIGIEUSE

247. Problématique – Sur quelles bases fonder une conception absolue de l'*omnia petita* qui imposerait au juge de se prononcer toujours sur l'ensemble des moyens invoqués, indépendamment de leur intérêt quant à la détermination de la solution ? Cet accroissement des devoirs du juge peut trouver appui, d'une part, dans sa liaison à la matière litigieuse, d'autre part, dans le respect de la volonté des parties dont émane cette matière.

248. La liaison du juge à la matière litigieuse – L'obligation pour le juge de statuer porte sur la matière litigieuse, qui se compose de l'objet et de la cause de la demande⁷⁶². Le premier se concrétise en chefs de demande, la seconde en moyens. Les moyens sont ainsi des éléments constitutifs de l'instance⁷⁶³. Cette matière litigieuse est soumise au juge afin qu'il se prononce dessus. Par l'économie de certains moyens, le juge s'autorise à ne pas statuer sur l'ensemble de cette matière ; il s'abstient de se prononcer sur un élément constitutif de l'instance. L'économie des moyens, bien qu'encadrée, autorise le juge à opérer un tri au sein de la matière litigieuse. Le moyen économisé, c'est la matière litigieuse délaissée.

⁷⁶⁰ *Ibid.*, n° 1066, p. 943.

⁷⁶¹ CE, 19 mai 1933, *Sieur Benjamin*, précit. De même, « sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens » du requérant, CE Ass., 27 mai 2005, *Département de l'Essonne*, n° 268564, rec. 229.

⁷⁶² L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani-Mekki, *op. cit.*, n° 218, p. 758.

⁷⁶³ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 876, p. 775.

249. Cette liberté peut être lue comme une rupture logique dans le principe de liaison du juge au cadre de l'instance. Comme en procédure civile, le juge administratif est un « juge passif »⁷⁶⁴, qui ne peut s'auto-saisir et qui ne détermine pas le cadre de l'instance. Imposée par les parties, la matière litigieuse est indisponible au juge qui ne peut la modifier et qui est tenu, non seulement de statuer, mais de statuer dans ce cadre, sur l'ensemble des conclusions, et des seules conclusions des parties, sur le fondement, en principe, des seuls moyens invoqués. Le juge « épouse la matière du litige »⁷⁶⁵ : il se plie à la volonté des parties qui, n'ayant pas le pouvoir de déterminer la réponse du juge, ont celui de lui imposer ce sur quoi il statue. De cette organisation générale du procès il ressort que le juge est un servent des parties⁷⁶⁶, et que sa décision est une réponse symétrique aux conclusions, tel un miroir des demandes dont il a été saisi⁷⁶⁷.

Or, l'économie des moyens opère une rupture dans la liaison du juge aux moyens des parties, lui offrant à leur égard une marge de liberté telle qu'il peut se trouver en situation de choisir, entre plusieurs moyens possibles, celui sur la base duquel il se prononcera uniquement pour fonder sa décision. Une soumission renforcée du juge à la matière litigieuse conduirait à ce que, dans l'équilibre général de la répartition des rôles processuels, répondrait, à la charge pour les parties de soulever les moyens, le devoir du juge d'y répondre toujours.

250. Le respect de la volonté des parties – Cette conception de l'*omnia petita*, alternative à l'état actuel du droit du procès administratif, trouve également sa source dans le respect de la volonté des parties. Ce respect est inhérent au principe dispositif selon lequel « le litige est la chose des parties »⁷⁶⁸, qui maîtrisent la détermination de son contenu⁷⁶⁹. Dans le procès administratif, « Bien que le principe dispositif ne soit pas explicitement consacré, l'esprit de la règle est bien présent »⁷⁷⁰, confirme récemment Ariane Meynaud-Zeyroual, à la

⁷⁶⁴ J.-M. Auby, « L'«ultra petita» dans la procédure contentieuse administrative », in *Mélanges offerts à Marcel Waline : le juge et le droit public*, 1974, LGDJ, p. 267, spéc. p. 269.

⁷⁶⁵ G. Cornu, J. Foyer, *op. cit.*, n° 99, p. 448.

⁷⁶⁶ Pour reprendre une expression du professeur Bolard appliquée au juge judiciaire, in G. Bolard, « L'arbitraire du juge », in *Mélanges offerts à Pierre Drai. Le juge entre deux millénaires*, Dalloz, 2000, p. 225, spéc. p. 227, qualifiant le juge de « servent des plaideurs ».

⁷⁶⁷ Un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation souligne ainsi que « l'arrêt rendu est d'abord la réponse du Conseil d'Etat aux moyens de l'avocat », D. Le Prado, « Les juridictions vues par les avocats : le Conseil d'Etat », in P. Gonod (dir.), *Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*, Dalloz, 2002, p. 79, spéc. p. 85. En ce sens, H. Motulsky, *Ecrits*, Dalloz, 1973, p. 34 : « Il semble bien que le devoir d'explication du juge soit, dans une très large mesure, la simple réplique de la nécessité d'apport incombant aux parties. » ; G. Giudicelli-Delage, *op. cit.*, p. 567 : « La motivation du juge apparaît donc comme une réplique, la réplique à une autre motivation, à d'autres motivations : aux motivations des parties. ».

⁷⁶⁸ Expression traditionnelle que l'on retrouve sous la plume, par exemple, du professeur Broyelle (C. Broyelle, *op. cit.*, n° 193, p. 147), bien qu'elle soit le plus souvent utilisée relativement à la procédure civile (H. Motulsky, *Droit processuel*, Montchrestien, 1973, p. 196 sq. ; J. Normand, *Le juge et le litige*, thèse, LGDJ, 1965, n° 33, p. 29 ; C. Chainais, F. Ferrand, S. Guinchard, *Procédure civile*, Dalloz, 4^e éd., 2015, n° 688, p. 319).

⁷⁶⁹ A. Meynaud-Zeyroual, *L'office des parties dans le procès administratif*, thèse, Paris 2, 2017, p. 224.

⁷⁷⁰ A. Meynaud-Zeyroual, *op. cit.*, n° 199, p. 228.

suite, notamment, du professeur Debbasch⁷⁷¹ : « Tant au sein de la doctrine privatiste que de la doctrine publiciste, une même vision de la définition des éléments constitutifs du litige prévaut. Les parties maîtrisent la substance en débat »⁷⁷². Ainsi la matière litigieuse peut être considérée comme une émanation de la volonté des parties. Un moyen invoqué, hors moyens d'ordre public, n'existe dans le débat contentieux que parce qu'une partie l'a voulu. L'interdiction pour le juge de statuer au-delà du cadre de l'instance relève du respect qu'il doit à l'étendue du procès fixé par les parties. Selon la formule de Marcel Waline, « la machine jugeante est inerte de sa nature »⁷⁷³, et n'agit qu'à l'initiative des parties et dans le cadre qu'elles lui ont fixé ; l'action du juge naît de la volonté des parties.

L'économie des moyens ne remet pas en cause le principe dispositif car ne permet pas au juge de modifier l'objet et la cause de la demande. En revanche, elle lui fait perdre de son intérêt et de sa vigueur en permettant qu'une partie de la matière litigieuse demeure sans réponse. Le pouvoir de déterminer la matière litigieuse soumise au juge fait sens dans l'optique que le juge se prononce sur cette matière. Simplement formulée, la matière litigieuse représente ce sur quoi les parties ont voulu que le juge se prononce : les chefs de demande et moyens formulés dans les mémoires sont l'expression formelle de cette volonté. A cet égard, il est permis de considérer qu'une partie soulève un moyen dans l'optique que le juge y réponde, ne serait-ce que brièvement. L'économie des moyens autorise le juge à faire abstraction de cette demande de réponse et, en l'affranchissant de la matière litigieuse, l'affranchit dans cette mesure de la volonté des parties. La possibilité qu'une part de cette matière litigieuse, qui cadre en principe l'office du juge, disparaisse de sa réponse, révèle une forme de « déperdition d'énergie » du principe dispositif⁷⁷⁴.

A plus forte raison, l'hypothèse peut être formulée que la saisine du juge par un justiciable trouve sa source dans la conviction qu'une illégalité précise entache l'acte attaqué. Aussi l'économie du moyen relatif à cette illégalité privera le requérant d'une réponse du juge au moyen central de son argumentation. Le fait qu'un moyen ait été débattu par les parties, et son éventuelle importance dans le débat contentieux, sont sans effet sur l'obligation du juge d'y répondre, opérant un décalage entre la perception du procès par les parties et la décision du juge. Le procès, écrivent les professeurs Cornu et Foyer, « est ordinairement perçu et vécu » sous trois angles : « comme un heurt de prétentions, un débat de fait et une discussion

⁷⁷¹ C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, op. cit., p. 118 sq., et p. 140 sqq.

⁷⁷² A. Meynaud-Zeyroual, op. cit., n° 200, p. 229.

⁷⁷³ M. Waline, *La notion judiciaire de l'excès de pouvoir*, thèse, Paris, 1926, p. 160.

⁷⁷⁴ L'expression fait écho à la description que René Chapus donne du régime des moyens d'ordre public en cassation, certains de ces moyens ne pouvant plus, à ce stade, ni être invoqués pour la première fois, ni être soulevés d'office par le juge (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1424, p. 1287).

juridique. »⁷⁷⁵ L'économie des moyens autorise le juge à ne pas se prononcer sur une partie du débat de fait et de la discussion juridique. L'invocation du moyen comme expression de la volonté d'une partie d'obtenir une réponse du juge sur un point précis, est insuffisante : si le moyen invoqué devient insusceptible de modifier la solution, le juge pourra l'économiser indépendamment de la volonté de la partie qui ne peut lier le juge sur ce point.

La possibilité pour le juge de ne pas répondre aux moyens des parties ne peut être sans effet sur la perception de la justice. L'économie des moyens peut conduire le juge, fondant sa décision sur un moyen d'ordre public soulevé d'office, à n'apporter de réponse à aucun des moyens invoqués par les parties. Les termes employés par le professeur Chapus suffisent à décrire, par leur connotation, l'effet produit : « les moyens invoqués sont ainsi éclipsés »⁷⁷⁶, « rejetés dans les ténèbres extérieures »⁷⁷⁷.

251. Il est remarquable, par ailleurs, que dans le contexte particulier de la Cour internationale de justice (CIJ), l'un de ses membres éminents puisse plaider un abandon de l'économie des moyens au nom du fameux axiome selon lequel « justice should not only be done but it should also appear to have been done »⁷⁷⁸. Lorsqu'un Etat plaignant soulève une variété de fondements indépendants, la Cour devrait y répondre exhaustivement, considère le juge Hersch Lauterpacht. Cette exhaustivité serait d'autant plus cruciale que la CIJ dépend à long terme des Etats qui la saisissent, si bien qu'elle ne peut se permettre de « négliger les susceptibilités des parties en ignorant tels de leurs arguments en ce qu'ils ne sont pas indispensables à la décision »⁷⁷⁹. Devant l'économie de ses moyens, « Le justiciable peut ainsi considérer qu'il n'a pas obtenu de réponse à ses diverses interrogations », si bien que la pratique de l'économie des moyens peut le conduire « à s'interroger sur la qualité de la décision rendue », note le professeur Deffigier⁷⁸⁰.

252. Aussi un renforcement du principe dispositif pourrait-il conduire à renforcer la liaison du juge aux moyens invoqués, bornant son office dans les termes suivants : une réponse aux moyens invoqués, *que* les moyens invoqués, *tous* les moyens invoqués.

⁷⁷⁵ G. Cornu, J. Foyer, *op. cit.*, n° 94, p. 427.

⁷⁷⁶ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 62.

⁷⁷⁷ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083, p. 966.

⁷⁷⁸ H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, 1958, rééd., Grotius publications limited, Cambridge, 1982, p. 39.

⁷⁷⁹ *Ibid.*

⁷⁸⁰ C. Deffigier, *loc. cit.*, spéc. p. 772.

253. Relativiser l'argument de la volonté des parties – Voir dans tout moyen invoqué l'expression d'une volonté des parties d'obtenir du juge une réponse à ce moyen rencontre cependant certains écueils.

Premièrement, une telle lecture conduit à concevoir le moyen comme une fin en soi. Or, les moyens servent la prétention et le droit au recours n'est pas prévu dans l'idée que le requérant saisisse le juge pour obtenir une réponse à des moyens. La reconnaissance des autres fonctions du moyen – organisation du débat contentieux et fonction jurisprudentielle – ne peuvent faire oublier que le moyen trouve sa raison d'être primordiale dans sa fonction de *medium*, au service de la demande⁷⁸¹. Y-a-t-il, ici, le risque de surestimer l'intérêt des requérants pour les motifs ? L'économie des moyens concerne la phase de constatation de la décision et le juge n'est en principe autorisé à économiser que des moyens insusceptibles de modifier la décision *stricto sensu*, c'est-à-dire la solution exprimée dans le dispositif. Selon le professeur Normand, « il est même vrai de dire que, pour les plaideurs, c'est la décision du juge qui constitue l'élément essentiel ; c'est d'elle qu'ils attendent la solution du litige, et la constatation n'a d'intérêt pour eux que dans la mesure où elle fonde la décision. »⁷⁸² L'intérêt premier des requérants et la pression du flux contentieux pesant sur le juge, convergent pour concentrer l'attention portée à l'acte juridictionnel sur la décision davantage que sur la motivation⁷⁸³.

Deuxièmement, l'analyse court le risque de se méprendre sur la nature des relations entre les parties et le juge, en donnant à penser qu'une partie en soulevant un moyen détiendrait une créance à l'égard du juge obligé de lui répondre. Or, « il serait inexact de considérer que les parties sont créancières et débitrices de leur juge »⁷⁸⁴ écrivent les professeurs Solus et Perrot. Les professeurs Cornu et Foyer soulignent également que l'obligation pour le juge de statuer sur la demande des parties ne relève pas d'un « lien d'instance » : « C'est simplement un devoir à sa charge. C'est son office même. »⁷⁸⁵ La répartition des rôles processuels, insiste Ariane Meynaud-Zeyroual dans sa thèse, ne relève pas d'une « logique de vases communicants »⁷⁸⁶ : parties et juge ont chacun leur office propre, aux finalités distinctes.

⁷⁸¹ Cf. Introduction générale, n° 15.

⁷⁸² J. Normand, *Le juge et le litige*, thèse, LGDJ, 1965, n° 20, p. 18 sq.

⁷⁸³ En ce sens, peut-on citer le travail de Jean-Yves Caro qui, au terme d'entretiens sur les perceptions et pratiques des magistrats judiciaires, résume la pensée dominante qui en ressort et qui s'oppose à un approfondissement des motifs : « Le magistrat moderne est un décideur. », in J.-Y. Caro, *Les dimensions économiques de la décision judiciaire : perceptions et pratiques des magistrats*, Association d'études et de recherches de l'École nationale de la magistrature, 1990, p. 91.

⁷⁸⁴ H. Solus, R. Perrot, *Droit judiciaire privé*, Sirey, 1991, t. 3, p. 7.

⁷⁸⁵ G. Cornu, J. Foyer, *op. cit.*, n° 94, p. 431.

⁷⁸⁶ A. Meynaud-Zeyroual, *op. cit.*, pp. 52 et 202.

Troisièmement, l'analyse risque de conduire à des contre-sens quant à la réalité de la volonté des parties. Le fait, par exemple pour le demandeur dans le recours pour excès de pouvoir, de soulever plusieurs moyens, peut traduire, non pas la volonté d'obtenir une réponse à chacun de ces moyens, mais au contraire, le fait de s'en remettre à la compétence du juge qui saura analyser correctement la situation juridique en triant parmi la variété des fondements juridiques proposés. Le requérant qui s'appuie sur un unique moyen apparaît déterminé quant au point de droit soulevé, tandis que celui qui les multiplie semble s'en remettre davantage à sa confiance dans le juge⁷⁸⁷.

Quatrièmement, la variété des moyens invoqués peut résulter, en réalité, de la façon dont la partie joue des règles du procès administratif. D'abord, la charge de l'allégation pesant sur le demandeur, il est rationnel pour ce dernier, qui sait que le juge ne pourra suppléer à sa défaillance s'il ne soulève pas le moyen pertinent, d'invoquer un nombre conséquent de moyens pour s'assurer de mettre toutes les chances de son côté, du moins, de ne pas inutilement se mettre en difficulté. Ensuite, l'invocation d'une pluralité de moyens est incitée par la jurisprudence sanctionnant les demandes nouvelles. Pour ne prendre l'exemple que du contentieux de l'excès de pouvoir, le requérant a tout intérêt à invoquer, dans le délai de recours, un moyen de légalité externe et un moyen de légalité interne, même peu pertinent, afin d'être en mesure, à l'expiration de ce délai, de soulever tout autre moyen relevant de ces deux causes juridiques. L'interdiction pour le juge de soulever d'office des moyens ordinaires et la jurisprudence *Intercopie*, incitent ainsi indirectement à la multiplication des moyens invoqués⁷⁸⁸.

254. A la discussion de l'économie des moyens au regard des obligations s'imposant au juge doit succéder sa discussion au regard des finalités qui sont les siennes.

§2. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DES FINALITÉS DE L'OFFICE JURIDICTIONNEL

255. En s'abstenant de répondre à un moyen, le juge se dispense de trancher un débat entre parties, de préciser l'application du droit, voire de faire œuvre jurisprudentielle dans certains cas. Autrement dit, l'économie du moyen peut s'analyser comme une auto-limitation du juge affectant la pleine réalisation de certaines des finalités générales de l'office juridictionnel (A). En ce sens, l'économie des moyens se trouve critiquée comme faisant plus

⁷⁸⁷ On retrouve une telle analyse, ou plutôt un doute, sous la plume du professeur Normand, relativement aux « demandes fondées sur causes multiples » en procédure civile, in J. Normand, *op. cit.*, n° 219, p. 211.

⁷⁸⁸ CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, rec. 483, pour le recours en cassation ; CE Ass., 15 juillet 1954, *Société des aciéries et forges de Saint-François*, rec. 482, *RFDA*, 1954, p. 205, concl. Laurent, pour le recours pour excès de pouvoir ; Cf. P. Cassia, obs. sous CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, *GACA*, 6^e éd., n° 51.

précisément obstacle à la pleine réalisation des finalités particulières attachées à l'office du juge de la légalité (B).

A. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DES FINALITÉS GÉNÉRALES DE L'OFFICE JURIDICTIONNEL

256. C'est à travers la réponse aux moyens que le juge accomplit son office. Le moyen formalise une contestation à trancher, exprime une incertitude sur l'état du droit et peut donner au juge l'occasion de faire œuvre jurisprudentielle. Ainsi, en ne répondant pas à un moyen, le juge s'auto-limite dans la réalisation de son office, en s'abstenant, à la fois, de trancher une contestation (1), de mettre fin à une incertitude relative à l'application du droit (2) et, dans certains cas, de faire œuvre jurisprudentielle (3)⁷⁸⁹.

1. L'ÉCONOMIE D'UN MOYEN COMME ABSTENTION À TRANCHER UNE CONTESTATION

257. Le moyen comme formalisation d'une contestation – Le moyen formalise une contestation entre les parties sur un point de droit et/ou de fait. L'une de ses fonctions est de structurer le débat contentieux : la contradiction s'articule autour du moyen, et se concrétise par l'affrontement d'argumentations dans les mémoires respectifs des parties. Cette opposition sur un point de droit ou de fait précis se déroule sous les yeux du juge, saisi du dossier et dirigeant l'instruction. L'examen par le juge de cette opposition s'opère, notamment, dans la note du rapporteur et les conclusions du rapporteur public. Refuser de répondre à un moyen, c'est refuser de trancher l'opposition qu'il cristallise entre les parties. Ainsi le juge se dispense de trancher complètement les questions qui lui sont soumises, de telle sorte qu'« En matière d'excès de pouvoir, la pratique de l'économie des moyens à l'égard du requérant n'est guère satisfaisante dans la mesure où elle conduit à un traitement partiel des points litigieux que soulève la décision administrative contestée »⁷⁹⁰, souligne le professeur Bailleul, le juge n'apportant « qu'une réponse lacunaire et parcellaire à la question de légalité qui lui est soumise »⁷⁹¹, note le professeur Blanco.

⁷⁸⁹ Le choix de ces trois dimensions – trancher une contestation, mettre fin à une incertitude sur l'application du droit et créer les normes jurisprudentielles – s'inspire et se rapporte pour l'essentiel aux finalités généralement attachées à l'office du juge. Elles ne prétendent ni à l'exhaustivité ni, à l'évidence, résoudre la question colossale de la définition de la fonction juridictionnelle. Sur ce débat classique (v. notamment H. Vizioz, *Études de procédure*, 1956, Dalloz, rééd., 2011, pp. 53 à 126 ; J. Chevallier, « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 275 ; D. d'Ambra, *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, thèse, LGDJ, 1994) qui continue de prospérer : R. Laher, *Imperium et jurisdictio en droit judiciaire privé*, thèse, Mare et Martin, 2016 ; M. Lavaine, *L'acte juridictionnel en droit administratif français : étude des discours juridiques sur la justice administrative*, thèse, Mare et Martin, 2018.

⁷⁹⁰ D. Bailleul, *Le procès administratif*, LGDJ, 2014, p. 145.

⁷⁹¹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 176.

258. Le moyen économisé, un débat contentieux non tranché – L’analyse s’applique tant aux questions de fond que de recevabilité, lorsque, par exemple, le juge économise une fin de non-recevoir débattue par les parties relative à l’intérêt à agir du demandeur ou au caractère susceptible de recours d’un acte. Quand le juge rejette directement au fond sans se prononcer sur la recevabilité de la requête, ou rejette sur la base d’une fin de non-recevoir sans qu’il soit besoin de se prononcer sur les autres, il prive de réponse un débat ayant opposé les parties dans le procès.

Quant au fond, la variété des cas d’ouverture donne lieu à une variété de contestations de l’acte litigieux au sein d’un même procès. L’économie des moyens permet au juge de trancher la contestation générale sans se prononcer sur l’ensemble de ses déclinaisons. Le débat contradictoire sur tel aspect de la légalité de l’acte, alimenté par les parties, examiné par les rapporteur et rapporteur public, soumis au juge, demeure sans réponse. Le moyen économisé, c’est le débat contentieux non tranché.

2. L’ÉCONOMIE D’UN MOYEN COMME ABSTENTION À METTRE FIN À UNE INCERTITUDE SUR L’APPLICATION DU DROIT

259. Le moyen exprime une incertitude sur l’application du droit. Le demandeur soulevant un moyen prétend que l’administration a méconnu telle norme : qu’il ait tort ou que l’administration ait en effet méconnu la loi, l’une des deux parties a nécessairement exprimé une vision erronée de la règle de droit applicable. En refusant de répondre à un moyen, le juge refuse donc de mettre un terme à cette incertitude, et maintient pour les parties une équivoque quant à l’application du droit.

L’économie d’un moyen ne vaut en principe ni accueil ni rejet implicite ; elle est une absence de jugement dépourvue de signification quant à la valeur du moyen économisé⁷⁹². Répondre à un moyen supplémentaire permet de mettre fin à une incertitude là où l’économie du moyen, comme peut le souligner un rapporteur public, est de nature à laisser « planer une équivoque »⁷⁹³. Dès lors, « Cette méthode présente (...) l’inconvénient de laisser l’Administration et l’administré dans la plus parfaite ignorance de ce qu’a pensé le juge des “autres moyens” »⁷⁹⁴. Le juge peut se dispenser de répondre à tout moyen insusceptible de

⁷⁹² Sur la signification du moyen économisé, cf. n° 837 et s.

⁷⁹³ E. Crépey, concl. sur CE, 22 février 2017, *Société Valmonde et Cie*, n° 395948, inédites : « à notre sens, votre décision gagnera à se situer, par dérogation au principe d’économie de moyens, sur le double terrain de l’incompétence du pouvoir réglementaire et de la violation de l’obligation de notification des aides d’Etat, à supposer bien sûr que vous partagiez notre sentiment sur chacun de ces deux points. Une rédaction plus orthodoxe, qui n’en retiendrait qu’un laisserait en effet planer, sur l’autre, une équivoque à laquelle personne, ni l’autorité politique ni le secteur concerné, n’aurait à gagner au moment de rebâtir un régime juridiquement plus solide. ».

⁷⁹⁴ B. Delaunay, « Les grands principes du procès administratif », *loc. cit.*, spéc. n° 942, p. 781.

modifier la solution, même s'il est fondé.

L'hypothèse d'une annulation pour excès de pouvoir fondée sur l'examen d'un unique moyen de légalité externe illustre le plus clairement comment l'économie de moyens affecte la capacité de l'intervention juridictionnelle à effacer les doutes quant à la légalité d'un acte. Dans un tel cas, note le professeur Blanco, « le juge de l'excès de pouvoir laisse les plaideurs dans l'incertitude quant à la légalité intrinsèque de la décision litigieuse »⁷⁹⁵.

Sans prétendre que la suppression du doute quant à l'application du droit constitue la caractéristique spécifique de la fonction juridictionnelle, comme certains courants l'entendent au sein du vaste débat sur la nature de cette fonction⁷⁹⁶, il peut être affirmé que l'intervention du juge est de nature à clarifier un point de droit contesté. Cette finalité de la décision juridictionnelle complète celle précédemment évoquée : en tranchant une contestation sur un point de droit, le juge clarifie l'application du droit⁷⁹⁷. En indiquant, par la réponse aux moyens, que tel comportement de l'administration est ou non fautif, qu'il entre ou non dans la compétence de telle autorité d'édicter tel acte, que telle décision administrative peut être ou non légalement fondée sur tel motif, le juge administratif éclaire l'état du droit dont le moyen révèle la part d'incertitude qui l'entoure. Une réponse aux moyens est nécessaire pour qu'ainsi l'impératif de motivation « participe à l'intelligibilité des règles de droit applicable » et permette aux justiciables « de mieux connaître leurs droits et obligations »⁷⁹⁸.

260. La finalité de précision de l'état du droit est d'autant plus importante pour le Conseil d'Etat en tant que « cour régulatrice »⁷⁹⁹. Jean Rivero a souligné cette fonction : « la décision du juge n'a pas seulement pour but de terminer un litige : elle a aussi un rôle préventif, elle peut étouffer dans l'œuf des litiges semblables en définissant, sur le point contesté, la vérité de la règle ; certaine, elle sera plus facilement obéie ; la clarté du droit prévient la prolifération du contentieux. »⁸⁰⁰ Mais en se dispensant de répondre à des moyens, le Conseil d'Etat se garde de clarifier le droit sur les points soulevés, et limite ainsi la portée pédagogique de sa décision en direction de l'administration et des juges du fond. A l'égard de la première, la cour régulatrice doit « l'informer »⁸⁰¹, écrit Jean Rivero, ce qui implique de répondre aux moyens au-delà des seules réponses nécessaires pour trancher le litige ; à l'égard

⁷⁹⁵ F. Blanco, *op. cit.*, p. 176.

⁷⁹⁶ Cf. R. Laher, *Imperium et jurisdictio en droit judiciaire privé*, thèse, Mare et Martin, 2016, p. 265 sqq.

⁷⁹⁷ L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani-Mekki, *op. cit.*, p. 307 : « le juge est saisi d'une demande tendant à dire le droit et, partant, à clarifier une situation juridique mettant en cause des intérêts distincts ».

⁷⁹⁸ P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *op. cit.*, n° 65.3, p. 1243.

⁷⁹⁹ J. Rivero, « Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice », *D.*, 1954, chron. 28, p. 157.

⁸⁰⁰ *Ibid.*, spéc. p. 159. De même, B. Genevois, « Comment tranche-t-on au Conseil d'Etat ? », *loc. cit.* : « Le juge administratif suprême se doit d'éclairer au mieux l'administration et les administrés ainsi que les juridictions placées sous son contrôle. »

⁸⁰¹ *Ibid.*

des seconds, les juges de la cour régulatrice doivent agir tels des « professeurs »⁸⁰² corrigeant les erreurs des juridictions inférieures, « perspective enseignante »⁸⁰³ qui, là aussi, peut impliquer, pour filer la métaphore, de corriger toutes les fautes.

3. L'ÉCONOMIE D'UN MOYEN COMME ABSTENTION À FAIRE ŒUVRE JURISPRUDENTIELLE

261. Le juge ne pouvant s'auto-saisir d'une affaire, ni soulever d'office les moyens, la création jurisprudentielle nécessite qu'une partie saisissant le juge soulève le moyen adéquat qui donnera à ce dernier l'occasion de préciser telle jurisprudence, et d'assurer sa « fonction normative »⁸⁰⁴. Ainsi « La création des normes jurisprudentielles », écrit René Chapus, est-elle, *en premier lieu*, « subordonnée à l'exercice des recours »⁸⁰⁵ ; elle est, *en second lieu*, subordonnée à l'invocation des moyens : « pour faire un excellent arrêt, affirme un conseiller à la Cour de cassation, il est nécessaire d'avoir un bon moyen »⁸⁰⁶.

En soulevant un moyen, les parties peuvent donner au juge l'occasion de préciser l'état de la jurisprudence. Le moyen, qui vise d'abord, dans sa fonction juridictionnelle de *medium*, à créer un pont entre le juge et les conclusions des parties, peut indirectement, dans une fonction jurisprudentielle, ouvrir une porte sur l'avancée de la jurisprudence. Ainsi, il peut entrer dans « l'office des parties », pour reprendre l'expression d'Ariane Meynaud-Zeyroual, de contribuer à « la création du droit applicable au litige »⁸⁰⁷. La contribution est « incidente »⁸⁰⁸, la partie visant prioritairement l'accueil de ses conclusions, mais elle n'en est pas moins indispensable.

L'invocation du moyen pertinent est une condition nécessaire mais, compte tenu de la pratique de l'économie des moyens, une condition insuffisante. En effet, une fois le juge saisi et le moyen, permettant une création jurisprudentielle, invoqué, encore faut-il que le juge ne contourne pas la question posée et emprunte le chemin suggéré par la partie. La création jurisprudentielle dépend donc d'un double concours : à la fois l'action des parties saisissant le juge et formulant les moyens pertinents, et l'action du juge qui répond effectivement au moyen au lieu de l'économiser. En économisant un moyen, le juge peut décliner l'invitation à faire œuvre jurisprudentielle ; la partie propose, le juge dispose... ou se dispense.

⁸⁰² *Ibid.*, spéc. p. 158.

⁸⁰³ *Ibid.*

⁸⁰⁴ Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 74.

⁸⁰⁵ R. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, t. 1, n° 160, p. 122.

⁸⁰⁶ J. Merlin, « Les avocats vus par un conseiller à la Cour de cassation », in P. Gonod (dir.), *Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*, Dalloz, 2002, p. 72.

⁸⁰⁷ A. Meynaud-Zeyroual, *op. cit.*, p. 281.

⁸⁰⁸ *Ibid.*

262. Il doit être précisé, cependant, que l'économie d'un moyen peut elle-même créer la norme jurisprudentielle lorsque le silence du juge, sous certaines conditions, vaut rejet implicite d'un moyen, ou permet d'être interprété comme indiquant la valeur du moyen économisé. Ce peut être le cas lorsque le Conseil d'Etat s'abstient régulièrement de se prononcer expressément sur un moyen d'ordre public relatif à la recevabilité de la demande⁸⁰⁹. En dehors de cette technique particulière de création de la norme jurisprudentielle, l'économie d'un moyen peut permettre un refus de création jurisprudentielle.

263. Epuisement du pouvoir juridictionnel, épuisement du pouvoir jurisprudentiel – Lorsque le juge administratif s'abstient de faire œuvre jurisprudentielle, il ne fait souvent que reporter le moment où la question devra être inévitablement tranchée⁸¹⁰. Instrument de maîtrise du temps jurisprudentiel dans une logique de petits pas, l'économie d'une question jurisprudentielle permet de ne pas trancher une question considérée comme insuffisamment mûrie. Ainsi le juge réserve sa réponse pour une autre espèce, refusant de trancher la question jurisprudentielle en l'état. Une telle marge de liberté n'existe pas à l'égard des conclusions. Le Conseil d'Etat censure le juge qui rejette une demande indemnitaire « en l'état » au motif qu'il y a lieu d'attendre la régularisation de la situation administrative du requérant⁸¹¹. Un tel juge méconnaît l'obligation « d'épuiser définitivement » son « pouvoir juridictionnel en statuant sur toutes les conclusions présentées » devant lui⁸¹². En revanche, par l'économie de certains moyens, le Conseil d'Etat s'autorise à s'abstenir de faire œuvre jurisprudentielle en l'état, et, pour établir un parallèle, à ne pas épuiser son pouvoir jurisprudentiel.

264. L'économie des moyens comme auto-limitation de la cour suprême dans l'accomplissement de sa fonction normative – Des études récentes sur le Conseil d'Etat confirment que la technique de l'économie des moyens permet de se dispenser de faire œuvre jurisprudentielle dans une espèce. L'économie des moyens, permettant la concentration des motifs sur la *ratio decidendi*, s'oppose à l'inclusion d'*obiter dicta* dans la décision, a souligné Marie Lannoy, technique classique de création jurisprudentielle, consistant à saisir l'occasion d'une espèce particulière pour préciser un point de droit non nécessaire à cette décision⁸¹³. Aussi, dans son étude de la brièveté des décisions de justice, Fanny Malhière souligne à cet égard ce que l'économie des moyens peut avoir de frustrant quand elle est pratiquée par les

⁸⁰⁹ Sur cette technique, cf. n° 960 et s.

⁸¹⁰ P. ex., un rapporteur public devant la haute juridiction peut indiquer, à l'égard des moyens invoqués, que « pour certains d'entre eux c'est la première fois que vous vous prononcez sur leurs mérites, le principe de l'économie de moyens vous ayant souvent dispensés de le faire dans vos précédents arrêts. », E. Crépey, concl. sur CE, *Société Research in Motion UK Ltd et a.*, n° 358734, inédites.

⁸¹¹ CE, 17 mai 1961, *Sieur Balaguer*, rec. 333.

⁸¹² *Ibid.* ; CE, 7 juillet 1976, *Entente mutualiste de la porte océane*, n° 92011, rec. t. 1132.

⁸¹³ M. Lannoy, *op. cit.*, n° 680, p. 223 sqq. Sur cette question, cf. n° 195 sqq.

cours suprêmes ou le Conseil constitutionnel : les commentateurs « regrettent lorsque le juge ne soulève pas tous les moyens d'office ou use de la règle de l'économie des moyens, évitant ainsi de trancher certains problèmes de droit. »⁸¹⁴

La critique adressée ici au Conseil d'Etat peut s'appliquer aux autres juridictions comptant, parmi leurs principales missions, l'élaboration d'une jurisprudence. Certains auteurs n'hésitent pas ainsi à affirmer qu'une cour suprême ne se prononçant pas sur la question de principe qui lui est posée « manque à sa mission de juridiction suprême »⁸¹⁵. En ce sens, il est régulièrement reproché au Conseil constitutionnel, en économisant des moyens, de ne pas donner la portée jurisprudentielle la plus large possible à ses décisions⁸¹⁶. La Cour internationale de justice fait l'objet de critiques similaires⁸¹⁷, lorsqu'elle « laisse entières

⁸¹⁴ F. Malhière, *op. cit.*, n° 141, p. 87.

⁸¹⁵ L. Welamson, « La motivation des décisions des cours judiciaires suprêmes », *RIDC*, 1979, p. 509, spéc. p. 510 : « Il arrive parfois que, dans une affaire, la cour puisse parvenir à un même résultat en empruntant des voies différentes, dont l'une seulement offre un intérêt de principe. Du point de vue jurisprudentiel, il importe naturellement qu'elle se prononce sur ce principe. On peut même dire qu'elle manque à sa mission de juridiction suprême si elle ne saisit pas cette occasion de se prononcer. Elle ne doit pas en tout cas s'en dispenser pour se faciliter la tâche. ».

⁸¹⁶ Les auteurs soulignent régulièrement une « occasion manquée » (C. Gueydan, « La constitutionnalisation du droit public », *RFDC*, 2013, n° 96, p. 857, spéc. p. 871) lorsque le Conseil constitutionnel, « Suivant le vieux réflexe du juge administratif », économise un moyen et s'abstient de se prononcer, par exemple, sur la violation du droit de propriété (M.-L. Dussart, note sous CC, 14 octobre 2011, n° 2011-182 QPC, *Tarassi*, *RFDC*, 2012, n° 90, p. 412, spéc. p. 417), de la liberté d'association (C. Gueydan, *loc. cit.*, spéc. p. 871), du principe de libre administration (P.-E. Lehman, « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa*, 2015, n° 34, p. 211, spéc. p. 229), ou de l'égalité devant les charges publiques (J. Bénétou, note sous CC, 10 mai 2016, n° 2016-539 QPC, *Mme Eve G.*, *RFDC*, 2017, n° 109, p. 197, spéc. p. 219). De telles auto-limitations du juge constitutionnel dans la réalisation de l'une des finalités essentielles de son office – la précision du contenu des normes constitutionnelles – n'a pas manqué de conduire certains auteurs à souhaiter l'abandon de l'économie des moyens par les juges de la rue Montpensier (E. Carpentier, note sous CC, 22 septembre 2010, n° 2010-33 QPC, *Société Esso SAF, D.*, 2011, p. 136, spéc. p. 137, note 19). En ce sens Bruno Genevois souligne que « le Conseil ne joue pleinement son rôle que si son contrôle porte non seulement sur la régularité de la procédure mais également sur le fond. », in B. Genevois, « L'enrichissement des techniques de contrôle », *loc. cit.*, spéc. p. 42.

⁸¹⁷ En effet, « le principe d'économie qui sous-tend le droit de la Cour de ne pas répondre à tous les moyens et arguments des parties » (G. Cahin, « La motivation des décisions de la Cour internationale de justice », in H. Ruiz Fabri, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, p. 9, spéc. p. 73) est critiqué au sein même de la juridiction. Ainsi du juge Hersch Lauterpacht affirmant, dans une opinion dissidente, qu'« une Partie devant la Cour est fondée à attendre que l'arrêt reflète aussi exactement que possible les aspects fondamentaux de la position juridique prise par cette partie » : s'il peut y avoir « quelque chose de convaincant et de séduisant dans l'opinion d'après laquelle, entre plusieurs solutions possibles, un tribunal doit choisir la plus simple, la plus concise et la plus rapide », il estime, « toutefois », « que cela ne saurait constituer, pour cette Cour, les seules considérations légitimes en cause. » (Opinion individuelle de Sir Hersch Lauterpacht sur CIJ, 6 juillet 1957, *Certains emprunts norvégiens*, CIJ rec. 1957, spéc. p. 36). Cette opinion est revendiquée par les juges Fitzmaurice et Jessup dans leurs opinions individuelles sur CIJ, 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Compagny*, CIJ rec. 1970, respectivement p. 65 et p. 162 sq.). Le juge développe sa critique de l'économie des moyens dans son ouvrage *The Development of international law by the International Court* (1958, rééd., Cambridge, Grotius Publications, 1982). Il soulève les arguments s'opposant à un traitement exhaustif de l'argumentation des parties : la Cour divagueraient du point central de la décision et sacrifierait la prudence judiciaire pour l'apparence d'une complétude de sa réponse et pour flatter l'estime des parties en répondant à tous leurs désaccords. Il leur oppose les « impérieuses considérations » plaidant pour « l'exhaustivité » des décisions des tribunaux internationaux (*ibid.*, p. 37). La complétude de la réponse de la Cour est jugée nécessaire à la pleine réalisation de l'une de ses « fonctions essentielles » : « contribuer par ses décisions au développement du droit international » (*ibid.*, p. 42).

plusieurs questions juridiques de première importance. »⁸¹⁸

Il revient également au Conseil d'Etat d'élaborer le droit administratif, essentiellement jurisprudentiel. Le professeur Flauss a vu dans l'économie des moyens, à la fin des années 1980, « l'une des causes du relatif sous développement du droit administratif jurisprudentiel contemporain »⁸¹⁹. Il a été répondu que l'économie des moyens, tandis qu'elle était déjà pratiquée, n'a pas constitué un obstacle lors des plus intenses périodes de création jurisprudentielle⁸²⁰. L'économie des moyens, qui n'est pas un silence obligatoire, n'empêche pas la création du droit par le Conseil d'Etat. Une interdiction de l'économie des moyens pour ces motifs viserait donc à imposer au juge suprême de faire œuvre prétorienne chaque fois qu'un moyen le permet, le privant d'un instrument de maîtrise du temps jurisprudentiel : l'économie des moyens peut lui permettre de ne pas se prononcer là où sa position n'est pas suffisamment mûrie, étant alors facteur de solidité de la jurisprudence, au lieu d'être un facteur d'avancée.

Ainsi l'économie des moyens, technique d'allégement du travail juridictionnel, ne produit-elle pas les mêmes effets selon la temporalité considérée. La décision du juge intervient plus rapidement, à défaut de préciser autant que faire se peut la jurisprudence ; l'économie des moyens accélère le temps juridictionnel au prix d'un ralentissement du temps jurisprudentiel.

B. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DES FINALITÉS PARTICULIÈRES DU JUGE DE LA LÉGALITÉ

265. On sait que « le principe de l'économie des moyens qui permet au juge administratif de fonder une décision d'annulation sur l'énoncé d'une unique cause d'illégalité, conduit à ignorer la présence d'éventuels autres vices. »⁸²¹ Une telle négligence est alors contestée au nom de l'office du juge de l'excès de pouvoir, si l'on admet que la pleine réalisation de sa mission ne peut tolérer de passer sous silence des illégalités que les parties lui ont indiquées.

Le professeur Chapus a ainsi tiré de l'office même du juge de l'excès de pouvoir un argument contre l'économie des moyens, dès la fin des années 1970⁸²². Alors que « Le sort ainsi réservé à certains moyens (...) peut ne pas susciter d'objections dans certains cas et

⁸¹⁸ E. Decaux, note sous CIJ, 16 mars 2001, *Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, *AFDI*, 2001, p. 177, spéc. p. 189.

⁸¹⁹ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et autres c. Etat*, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

⁸²⁰ Cf. n° 145.

⁸²¹ B. Seiller, « Acte administratif. Régime », *RDCA*, n° 6.

⁸²² R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *EDCE*, n° 29, 1977-78, p. 11.

notamment lorsque c'est une condamnation pécuniaire qui est fondée sur le moyen retenu ou relevé d'office »⁸²³, il en va différemment en contentieux de l'excès de pouvoir. En ce domaine, « il est nécessaire que l'on sache si la décision attaquée était entachée d'autres vices que celui qui en a motivé l'annulation. Cela importe d'abord au requérant, qui est en droit d'être informé de l'ensemble des illégalités dont il a été victime. »⁸²⁴ Ce premier argument est d'autant plus fort quand l'illégalité en question a été soulevée par le requérant lui-même ayant saisi le juge. Ici la critique rejoint celle de la réalisation incomplète de l'obligation de statuer *omnia petita*, en tant que non respect de la volonté des parties. René Chapus ajoute que « Cela importe aussi à l'intérêt général, qui ne peut qu'être mal servi si les vices entachant une décision ne sont pas tous dénoncés. »⁸²⁵

266. Dans le même sens, le professeur Flauss a pu « regretter » que « la règle de l'économie des moyens freine "l'objectivisation" du contentieux de l'annulation. Le qualificatif de recours "objectif" attribué au recours pour excès de pouvoir ne sera pleinement mérité que lorsque le juge administratif se livrera à un examen exhaustif des griefs d'illégalité. »⁸²⁶ Si l'on pose le juge de l'excès de pouvoir comme le juge de la légalité, au service exclusif de celle-ci, il peut être argué que cette mission justifie qu'il relève l'ensemble des illégalités qui ont été commises par l'administration. Marie-Claire Ponthoreau s'inscrit dans cette critique : « Dans l'intérêt général ne serait-il donc pas nécessaire de connaître tous les vices qui entachent la décision annulée pour en informer l'administration et ainsi l'inciter à ne pas les commettre à nouveau ? »⁸²⁷ Le juge de la légalité ne saurait passer sous silence des infractions à la légalité qu'il est en mesure de dénoncer dans le cadre du litige dont il est saisi. Il en va de la portée de ses décisions : « En prononçant un jugement d'annulation, la juridiction saisie ne se borne pas à trancher un litige entre parties ; sa décision s'adresse également à l'ensemble des administrés, concernés en tant que sujets de l'Etat de droit par le rétablissement de l'ordre légal bafoué. »⁸²⁸

⁸²³ *Ibid.*, spéc. p. 63.

⁸²⁴ *Ibid.*

⁸²⁵ *Ibid.*

⁸²⁶ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale*, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

⁸²⁷ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 759 : « La fonction du recours pour excès de pouvoir est de contrôler l'action de l'administration ; par conséquent, dès que l'opportunité se présente, le juge pourrait lui faire savoir jusqu'où son action respecte la légalité et à partir d'où elle est susceptible d'être sanctionnée. Au-delà du cas qui lui est soumis, le juge se prononcerait pour l'observation de la légalité dans l'intérêt de tous les destinataires potentiels de sa décision. »

⁸²⁸ D. Bailleul, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, n° 307, p. 320.

267. L'analyse précédemment formulée selon laquelle, en économisant un moyen, le juge s'abstient de mettre fin aux incertitudes sur l'état du droit exprimées par ledit moyen, et par là ne porte pas à son terme la finalité de son office, se révèle d'une acuité particulière en contentieux de l'excès de pouvoir. Le professeur Blanco souligne que « (...) l'annulation pour un seul vice de légalité externe laisse en effet les parties au procès dans la plus grande incertitude quant à la validité au fond de l'acte administratif querellé »⁸²⁹ ; le professeur Hélin confirme que lorsque le juge se contente d'examiner un moyen de légalité externe pour annuler l'acte, il laisse « dans l'incertitude la plus totale l'auteur de la saisine quant à la valeur des arguments avancés au fond »⁸³⁰. Il est difficilement admissible que le juge de la légalité puisse ne pas faire la lumière sur l'ensemble des illégalités entachant l'acte litigieux, surtout si de telles illégalités ont été dénoncées par les parties qui l'ont saisi. Le professeur Petit note à son tour que l'office du juge de l'excès de pouvoir « n'étant pas seulement de mettre fin à un litige mais de veiller au respect de la légalité, il se doit d'attirer l'attention de l'administration sur l'ensemble des illégalités qu'elle a pu commettre. »⁸³¹

268. Achille Mestre a pu ainsi tirer de la pratique de l'économie des moyens, un argument au soutien de sa thèse du *Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration*. L'auteur dénonce la pratique consistant à économiser le moyen de détournement de pouvoir fondé au profit d'un autre moyen de légalité, jugeant « Ce système jurisprudentiel (...) très hypocrite car il empêche de faire toute la lumière sur les agissements néfastes de l'Administration. Cette attitude aboutit à une protection démesurée des autorités administratives. En effet, les justiciables ont intérêt au bon fonctionnement de la machine administrative ; le juge ne devrait pas protéger des pouvoirs que l'Administration a très mal utilisés puisqu'elle ne les a pas exercés, par hypothèse, dans l'intérêt général. »⁸³²

269. De la sanction de l'acte illégal à la dénonciation de toutes les illégalités – Le retournement de la conception classique de l'office du juge de l'excès de pouvoir contre la pratique de l'économie des moyens s'appuie sur un approfondissement de sa mission de gardien de la légalité qui ne s'accomplirait pas entièrement par l'annulation de l'acte. C'est une chose de tirer du constat d'une unique illégalité la décision d'annuler l'acte litigieux, ce qui paraît cohérent avec l'office d'un gardien intransigeant du principe de légalité ; c'en est une autre de tirer du constat d'une unique illégalité la possibilité de n'en examiner aucune autre, ce qui paraît bien plus contestable au regard de ce même office.

⁸²⁹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 176.

⁸³⁰ J.-C. Hélin, « Les contrôles sont-ils efficaces ? », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 115, spéc. p. 132.

⁸³¹ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 219.

⁸³² A. Mestre, *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration : études sur le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1974, p. 57.

Ainsi René Chapus a-t-il proposé la dénonciation complète des illégalités entachant l'acte litigieux, obligation similaire à celle mise en place à l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « il serait normal que le principe soit que les jugements et arrêts doivent rendre un compte entier de la situation des décisions attaquées au regard de la légalité »⁸³³ ; « il faudrait se faire de la fonction du juge de l'excès de pouvoir une conception bien étroite pour considérer que sa réponse au recours pècherait alors par surabondance. »⁸³⁴ La critique est reprise dans son ouvrage de contentieux administratif, dès la première édition⁸³⁵.

Cette vision, qui trouverait donc sa cohérence dans la conception même de l'office traditionnel du juge de l'excès de pouvoir, ne prévaut pas. Le juge de la légalité assure sa mission par la *sanction* de l'acte illégal sans que cela implique la *dénonciation* de toutes les illégalités relevées devant son prétoire. L'anéantissement de l'acte illégal est l'instrument qui prédomine et la réponse aux moyens – et à travers elle, l'examen plus ou moins complet de la légalité de l'acte – est au service de cette finalité.

*

CONCLUSION DE SECTION

270. L'économie des moyens comme sous-réalisation de l'office du juge administratif – La méthode de l'économie des moyens peut être contestée en tant qu'elle conduit à une réalisation incomplète de l'office du juge administratif. En ce sens, l'auto-limitation du juge dans la réponse aux moyens est une auto-limitation dans la réalisation de son office, sur quatre plans, couvrant les obligations et les finalités du juge administratif : une réalisation incomplète des fonctions de la motivation, de l'obligation de statuer sur l'ensemble des éléments du litige, des finalités de l'office juridictionnel, et particulièrement de celles du juge de la légalité. Sans reprendre ici, une à une, l'ensemble des critiques formulées, il est possible d'en dégager la substance commune : en ne répondant pas à des moyens, le juge éclipse des questions de droit, abstention qui ne lui permet pas d'aller au terme de ce que ses pouvoirs et le cadre du litige lui permettent de faire. Amputée, la décision du juge est source d'insatisfaction : il n'éclaire pas l'état du droit là où il le pourrait,

⁸³³ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 63.

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1982, n° 582 – c), p. 390. Cette critique est maintenue mot pour mot dans la dernière édition, n° 1083 – 3°), p. 966 : « En matière d'excès de pouvoir, en tout cas, l'intérêt général (pour ne considérer que lui) ne peut pas être servi aussi bien qu'il le faut, si un bilan aussi complet que possible des vices entachant les décisions annulées n'apparaît pas dans les jugements. »

il ne tranche pas une contestation sur laquelle il est invité à se prononcer, il n'apporte qu'une réponse partielle aux allégations des parties. Parce qu'il est tenu de répondre, et qu'il réalise son office essentiellement par la parole, le silence du juge détonne. L'évolution contemporaine de son office accroît la lumière sur l'économie des moyens, comme un mutisme du juge à l'heure de la recherche de pédagogie, un refus de se prononcer à l'heure d'une extension de ses pouvoirs.

271. La réponse exhaustive aux moyens serait sacrifiée sur l'autel de l'efficacité du juge. Pourtant l'économie des moyens peut aussi être contestée sur ce terrain.

SECTION 2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME RÉALISATION INEFFICACE DE L'OFFICE DU JUGE

272. Il est reproché au juge pratiquant l'économie des moyens, de négliger certains pans de son office en s'abstenant de répondre exhaustivement aux parties et de clarifier l'état du droit sur certains points. A ces critiques s'oppose la nécessaire priorisation des missions du juge : les missions secondaires sont subordonnées à la réalisation d'une mission principale, qui est de trancher le litige. Mais l'économie des moyens subit également le reproche d'affecter cette mission principale : en s'abstenant de répondre à certains moyens, le juge qui annule un acte administratif ne viderait pas le litige de façon aussi complète qu'il le pourrait.

Là est la critique de l'inefficacité de l'économie des moyens, résultant du constat que les conséquences d'une annulation varient suivant les motifs retenus par le juge, et particulièrement suivant le motif d'annulation. Tous les moyens de légalité, dès lors qu'ils sont accueillis, permettent l'annulation, mais toutes les annulations n'auront pas la même portée selon le moyen accueilli. Les motifs d'annulation ont une autorité invariable, mais des conséquences variables desquelles vont dépendre la capacité de la décision d'annulation à mettre définitivement fin à un litige.

La problématique est résumée dans cet échange, à l'occasion d'un colloque à la fin des années 1990, entre Jacques Molinié, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, Guy Braibant et René Chapus⁸³⁶.

_ Me Jacques Molinié entend évoquer une piste « pour améliorer l'efficacité pratique du recours pour excès de pouvoir. »⁸³⁷ : « A cet égard, je me demande s'il ne serait pas temps que le Conseil d'Etat et les juridictions administratives abandonnent ou fassent en tout cas un

⁸³⁶ « Evolutions et révolutions du contentieux administratif », *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 1, débat suite à l'intervention de B. Pacteau, « Du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux ? », p. 51.

⁸³⁷ *Ibid.*, p. 66 sq.

usage plus circonspect du principe de l'économie de moyens et que le juge administratif statue sur tous les moyens des requêtes, même en cas d'annulation. (...) Le principe de l'économie des moyens est une façon de procéder qui est certes consubstantielle à la conception traditionnelle du recours pour excès de pouvoir. Pour annuler un acte dès lors que l'un des moyens invoqués contre est fondé, on considère que ce moyen suffit à entraîner l'annulation de l'acte et dans cette logique, il est à la fois, pour un juge, suffisant et prudent de ne pas statuer sur les autres moyens. Mais cette façon de procéder n'est pas admissible souvent pour les justiciables et ne facilite pas l'exécution de l'arrêt ou du jugement. Dans bien des cas, en réalité, si l'annulation n'intervient que pour une raison de forme, l'administration reprendra la décision. Cette décision sera attaquée à nouveau, il y aura un appel contre le jugement et éventuellement un pourvoi contre l'arrêt auprès de la cour administrative d'appel sans parler éventuellement des éventuelles instances indemnitaires. (...) »

_ Guy Braibant : « La difficulté du recours pour excès de pouvoir, ce n'est pas l'économie de moyens mais l'égalité des moyens. On a posé en principe que tous les moyens sont égaux du moment qu'ils peuvent conduire à l'annulation. Le problème s'est posé dans l'affaire *Trompier-Gravier* bien connue. Grâce à ce principe d'égalité des moyens, on a bénéficié d'un grand arrêt mais on a pas tranché l'affaire. Car on a dit violation des droits de la défense. L'administration a repris la procédure 4 ans plus tard, le Conseil d'Etat a dit qu'il n'y avait pas matière à sanction d'où une nouvelle annulation. C'est effectivement exaspérant pour les administrations. C'est couteux pour la juridiction puisque finalement il y a deux procès au lieu d'un et cela ne permet pas d'épuiser le sujet (...) »

_ René Chapus : « On a toujours dit que le juge doit choisir le moyen qui tranche le plus complètement le litige. »

273. Cet échange entre l'avocat, le juge et l'universitaire, contient la substance d'une problématique qui doit être développée et précisée. La critique consiste à dénoncer l'inefficacité de l'économie des moyens pour vider le litige : à la systématisation du contenu de cette critique (§1) succèdera son analyse (§2).

§1. L'INEFFICACITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS POUR VIDER LE LITIGE : FORMULATION DE LA CRITIQUE

274. L'économie des moyens n'affecte pas le prononcé de l'annulation de l'acte illégal, mais ses conséquences. A la suite d'une annulation juridictionnelle, l'administration peut être amenée à prendre une nouvelle décision. C'est à ce stade que l'économie de certains moyens peut produire des effets restrictifs sur les conséquences d'une annulation (A), de nature à affecter l'efficacité de l'intervention juridictionnelle (B).

A. LES EFFETS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS SUR LES CONSÉQUENCES DE L'ANNULATION

275. Les effets de l'économie des moyens sur les conséquences de l'annulation peuvent être de trois degrés différents : en règle générale, le fait de ne pas répondre à des moyens de légalité prive administrés et administration d'informations quant au cadre légal applicable à la prochaine décision administrative prise à la suite de l'annulation (1) ; plus encore, si parmi ces moyens économisés, certains étaient susceptibles d'être accueillis par le juge, leur économie conduit à une restriction de l'étendue de l'autorité de chose jugée (2) ; enfin, la critique portée à l'économie des moyens est d'autant plus forte lorsque, parmi plusieurs motifs d'annulation possibles, le juge économise ceux dont la portée était la plus intéressante pour le requérant (3).

1. L'ÉCONOMIE D'INFORMATIONS QUANT À L'ÉTAT DU DROIT APPLICABLE

276. L'importance d'un moyen dans le débat contentieux, le fait qu'il révèle une incertitude sur l'état du droit applicable, est sans effet sur l'obligation du juge d'y répondre : dès lors que le moyen n'est pas nécessaire pour trancher le litige, il peut s'abstenir d'examiner expressément le point de légalité qu'il soulève. Mais la question de droit soulevée par le moyen économisé continuera de se poser dans le cadre de la nouvelle décision que l'administration prendra en conséquence de l'annulation. L'examen exprès du moyen de légalité serait de nature à informer *a minima* les parties sur le point de droit concerné, indépendamment, à ce stade de la critique, du sens de la réponse donnée par le juge. Le rejet exprès d'un moyen, s'il ne vaut pas brevet de légalité sur ce point, permet une information minimale sur le respect de la règle concernée ; l'accueil exprès d'un moyen de légalité, quant à lui, indique à l'administration, à la fois, les violations du droit qu'elle a commises et celles qu'elle devra ne pas commettre à nouveau. Mais, en plus, en économisant un moyen qui aurait pu être accueilli, le juge restreint l'étendue de l'autorité de chose jugée.

2. L'ÉCONOMIE DES MOTIFS D'ANNULATION, RESTRICTION DE L'ÉTENDUE DE L'AUTORITÉ DE CHOSE JUGÉE

277. La solution est classique et bien connue : « L'autorité absolue de la chose jugée s'attache non seulement au dispositif d'une décision d'annulation, mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire »⁸³⁸, le Conseil d'Etat évoquant tantôt les motifs constituant le « soutien nécessaire »⁸³⁹ ou, de façon synonyme, le « support nécessaire »⁸⁴⁰ du dispositif. Par

⁸³⁸ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 599 ; CE, 28 décembre 1949, *Société des automobiles Berliet*, rec. 579, D., 1950, p. 383, note Weil.

⁸³⁹ CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit. ; CE, 18 juin 2010, *Syndicat national des professionnels de la santé au travail*, n° 326369, rec. t. 620.

conséquent, l'administration ne peut reproduire l'illégalité censurée par le motif d'annulation sans violer l'autorité de chose jugée. Le Conseil d'Etat sanctionne pour cette raison la décision qui contredit la chose jugée⁸⁴¹, tandis qu'un refus délibéré de s'y conformer peut être considéré comme constitutif d'un détournement de pouvoir⁸⁴². Par exemple, à la suite de l'annulation d'une décision de refus de nomination pour motifs matériellement inexacts, l'administration méconnaît la chose jugée si elle décide à nouveau le refus de nomination en question en se fondant sur les mêmes motifs précédemment censurés⁸⁴³. L'autorité de chose jugée interdit l'édiction d'une décision identique fondée sur « un motif identique » à celui censuré⁸⁴⁴, la reproduction de l'erreur de droit⁸⁴⁵, de la violation de la loi⁸⁴⁶ ou de l'erreur manifestation d'appréciation⁸⁴⁷ expressément constatée dans la précédente décision d'annulation.

Dans le cas où le juge accueille deux moyens de légalité et fonde ainsi sa décision sur deux motifs d'annulation, ces deux motifs sont considérés comme soutiens nécessaires du dispositif et sont revêtus de l'autorité de chose jugée⁸⁴⁸. En retenant deux motifs de légalité pour fonder l'annulation, le juge étend le champ des obligations s'imposant à l'administration au titre de l'autorité de chose jugée ; en économisant un second motif d'annulation possible, le juge restreint l'étendue de l'autorité de chose jugée⁸⁴⁹. Elle peut être restreinte, d'ailleurs, de la première instance à l'appel, lorsque le juge d'appel, substituant sa décision à celle des premiers juges ayant retenu deux motifs d'annulation, se borne à confirmer le premier sans examiner le second. Seul le premier sera revêtu de l'autorité de chose jugée⁸⁵⁰.

Certes, il n'est pas nécessaire que le juge affirme expressément que l'administration a méconnu telle norme pour qu'elle soit tenue de s'y conformer. En revanche, en économisant

⁸⁴⁰ CE, 27 octobre 1976, *Barbier*, n° 99365, rec. 445 ; CE, 18 mars 1983, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c. SCI Résidence du parc*, n° 20208, rec. 126.

⁸⁴¹ CE, 8 juillet 1904, *Sieur Botta*, précit.

⁸⁴² CE Ass., 13 juillet 1962, *Bréart de Boisanger*, rec. 484 ; *AJDA*, 1962, p. 549, chron. Galabert et Gentot ; *D.*, 1962, p. 644, concl. Henry ; CE Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, précit.

⁸⁴³ CE, 17 novembre 1961, *Anisset*, rec. t. 1144. Le Conseil d'Etat examine concrètement si des supposés motifs nouveaux ne cachent pas en réalité les mêmes motifs que ceux précédemment censurés, CE 4 août 1922, *Compagnie du Bourbonnais*, p. 732.

⁸⁴⁴ CE, 18 mars 1983, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c. SCI Résidence du parc*, précit.

⁸⁴⁵ CE, 17 janvier 1979, *Ministre de l'agriculture c. Benoist*, rec. t. 845.

⁸⁴⁶ CE, 6 janvier 1995, *Assemblée territoriale de la Polynésie française*, n° 152654, rec. 10.

⁸⁴⁷ CE, 10 novembre 1995, *Préfet du Val d'Oise c. Colandavaloo*, n° 142993, rec. t. 985.

⁸⁴⁸ CE, 6 janvier 1995, *Assemblée territoriale de la Polynésie française*, précit.

⁸⁴⁹ Soit une décision entachée d'un vice de procédure et fondée sur un motif matériellement inexact, ces deux moyens ayant été invoqués. Si le juge accueille expressément ces deux moyens pour fonder l'annulation, l'administration sera tenue, dans le cadre d'une nouvelle décision, de respecter la règle de procédure violée et de se fonder sur un autre motif que celui censuré. En revanche, si le juge se borne à se fonder sur le vice de procédure et économise le moyen relatif aux motifs, dans ce cas la chose jugée n'imposera pas à l'administration de changer les motifs de sa nouvelle décision.

⁸⁵⁰ L. Derepas, concl. sur CE, 10 février 2010, *Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes*, inédites. Sur l'économie des moyens et le principe de substitution de la décision d'appel, cf. n° 284 et 846.

un moyen de légalité qu'il aurait pu accueillir, le juge s'abstient d'imposer expressément cette obligation à l'administration en l'inscrivant dans le contenu de la chose jugée. Si la règle de droit en question continue de s'imposer à l'administration, c'est à raison de sa seule valeur, et non à raison de la valeur attachée à la décision de justice qui s'est dispensée de reconnaître expressément sa violation. Le moyen économisé demeure une chose non jugée.

L'économie de moyens de légalité fondés restreint ainsi les obligations qui découlent pour l'administration de la chose jugée, restriction d'autant plus problématique dans l'hypothèse où le juge choisit de retenir, parmi plusieurs motifs d'annulation possibles, celui dont la portée est la moins intéressante pour le requérant.

3. L'ÉCONOMIE DU MOYEN LE PLUS EFFICACE

278. Selon le motif d'annulation retenu par le juge, « les effets de l'annulation peuvent varier grandement »⁸⁵¹. Les différences de conséquence ont particulièrement été soulignées entre les annulations fondées sur un motif de légalité externe et de légalité interne, pour reprendre les termes de Prosper Weil, « selon que l'illégalité constatée par le juge aura trait à l'acte *instrumentum* ou à l'acte *negotium*. »⁸⁵² Le constat n'est pas nouveau. En 1951 François Gazier écrit : « L'annulation externe a une valeur moindre que l'annulation interne : en général, elle n'empêche pas l'administration de reprendre sous des formes extérieures régulières l'acte annulé ; elle ne censure que sur un plan accessoire l'illégalité commise ; elle ne donne souvent au requérant qu'une demi-satisfaction »⁸⁵³.

La différence tient aux obligations de l'administration : suite à une annulation pour illégalité externe, « une décision de même contenu pourra être prise, sans violation de la chose jugée ; il suffira que soit respectée la règle de compétence, de procédure ou de forme ayant été méconnue. Ce que le juge, en effet, a “condamné” n'est pas ce que l'administration avait décidé, mais la façon dont elle avait édicté la décision. Au contraire, et en principe au moins également, si c'est une illégalité interne qui a provoqué l'annulation de la décision, l'administration ne saurait, sans contrevenir à la chose jugée, reprendre la même décision. »⁸⁵⁴ Cette analyse, très généralement partagée⁸⁵⁵, est complétée par le constat que « les

⁸⁵¹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 176.

⁸⁵² P. Weil, *Les conséquences de l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir*, thèse, Pedone, 1952, p. 39.

⁸⁵³ F. Gazier, « Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950 », *EDCE*, 1951, p. 77, spéc. p. 78.

⁸⁵⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 800, n° 912 – 3°) ; confirmée dans le même ouvrage, n° 1221, p. 1110 et n° 1238 – b), p. 1121.

⁸⁵⁵ Cf. notamment M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, 4^e éd., 1946, p. 129 sq. ; H. Lenoan, *La procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en premier et en dernier ressort*, *op. cit.*, p. 268 et p. 273 ; J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1314, p. 428 ; F. Blanco, *op. cit.*, p. 176 ; A. Courrèges, S. Daël, *op. cit.*, p. 267.

irrégularités entraînant l'annulation sont en principe pour l'Administration plus faciles à corriger lorsqu'elles sont de légalité externe »⁸⁵⁶.

Dans une tentative de théorisation des causes juridiques en contentieux de la légalité, Jean Kahn propose comme « criterium » de la distinction entre moyens de légalité externe et interne, le fait que l'accueil des premiers permet la réfection de l'acte annulé, ce que ne permettrait pas l'accueil des seconds⁸⁵⁷. Dès lors, la liberté laissée au juge d'économiser indifféremment des moyens de légalité externe ou interne lui ouvre indirectement la possibilité de faire varier, par son silence et sans justification, la portée de la décision d'annulation.

Il y aurait, en effet, problème à ce que le juge puisse non seulement restreindre le champ des obligations découlant de la chose jugée, mais encore opter pour le moyen de légalité imposant de moindres conséquences pour l'administration : « Compte tenu des possibilités de réédiction d'une même décision, par l'autorité compétente et selon les formes et procédures prescrites, il n'est pas satisfaisant qu'une annulation soit uniquement fondée sur un moyen de légalité externe si elle est aussi viciée dans sa légalité interne. »⁸⁵⁸

Ainsi « le procédé est courant »⁸⁵⁹ pour l'administration, à la suite d'une annulation pour illégalité externe, de produire un nouvel acte au contenu identique, cette fois purgé du vice de forme ou de procédure censuré, ou en faisant intervenir l'autorité compétente. Le Conseil d'Etat affirme clairement cette solution⁸⁶⁰, le fichage des arrêts pouvant évoquer la « possibilité pour l'administration de régulariser une procédure irrégulière »⁸⁶¹. La

⁸⁵⁶ D. Bailleul, *Le procès administratif*, LGDJ, 2014, p. 118 ; P.-L. Frier, J. Petit, *op. cit.*, p. 632, ndbp 3, à propos des « possibilités plus aisées de réfection de l'acte en cas d'annulation pour légalité externe » ; G. Darcy, M. Paillet, *op. cit.*, p. 157 : « la situation consécutive à une éventuelle annulation ne sera pas la même selon que celle-ci aura été prononcée pour violation de la légalité externe ou interne : dans le premier cas, il sera normalement possible de refaire l'acte, alors que cela sera beaucoup moins vraisemblable dans le second. ».

⁸⁵⁷ J. Kahn, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame Veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 164.

⁸⁵⁸ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 63.

⁸⁵⁹ D. Bailleul, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, p. 341. Le même constat étant fait par un membre du Conseil d'Etat, F. de Baecques, « La Commission du Rapport et des Études et l'exécution des décisions de justice », *EDCE*, 1982-1983, p. 175, spéc. p. 184.

⁸⁶⁰ CE, 1^{er} octobre 1976, *Demoiselle Mahaut*, rec. t. 1068 : à la suite de l'annulation d'une décision de mise en congé de longue durée de la requérante, pour vice de procédure, l'administration prit à nouveau une décision au contenu identique. Le Conseil d'Etat considère que le jugement d'annulation « ne s'opposait pas à ce que l'administration plaçât à nouveau l'intéressée en position de congé de longue durée, pour la même période, à condition que cette mesure intervînt à la suite d'une procédure régulière. » ; tout aussi explicite, CE, 12 mai 1940, *Lhomme*, rec. 284 : « l'annulation par le Conseil d'Etat d'une décision privant un fonctionnaire de son emploi ne fait pas obstacle, lorsqu'elle est motivée par un vice de forme, à ce que l'intéressé fasse à nouveau l'objet d'une procédure d'épuration (...) ».

⁸⁶¹ CE, 26 octobre 1994, *Maignant*, rec. 467, rec. t. 1131 : le Conseil d'Etat rappelle « qu'en reprenant une procédure antérieurement déclarée irrégulière par la juridiction administrative, en en corrigeant les irrégularités, l'administration n'a pas méconnu la chose jugée par cette dernière ».

jurisprudence fournit de nombreux exemples en ce sens⁸⁶², que peut également révéler la lecture de certaines conclusions de rapporteurs publics⁸⁶³.

279. Mais la possibilité d'édicter un nouvel acte au contenu identique à l'acte annulé n'est pas réservée aux cas d'annulation pour illégalité externe. L'administration peut également, à la suite d'une annulation pour illégalité des motifs, prendre une nouvelle décision, dans le même sens, cette fois fondée sur des motifs réguliers⁸⁶⁴, jurisprudence tout aussi clairement explicitée dans les tables du recueil⁸⁶⁵. Dans sa thèse sur *Les conséquences de l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir*, le professeur Weil considérait ainsi que « l'Administration peut refaire l'acte dans deux hypothèses : lorsque l'illégalité qui a motivé son annulation n'atteignait pas sa substance même et lorsque le second acte a une cause différente du premier. »⁸⁶⁶

280. Si la possibilité pour l'administration d'édicter un acte au contenu identique à celui annulé, n'est pas réservée aux seuls cas dans lesquels l'annulation procède d'une illégalité externe, il n'en demeure pas moins que la latitude laissée à l'administration par

⁸⁶² Régularisation de la procédure après annulation d'une autorisation d'ouverture d'une pharmacie : CE, 11 octobre 1961, *Sieurs Clément et a.*, rec. 560 ; d'un refus de réintégrer un fonctionnaire dans le corps de son choix : CE, 5 janvier 1973, *Dme Gueydan*, rec. 9 ; d'un refus d'attribution de fréquence par le CSA : CE, 29 juillet 1998, *Société Radio Pholie*, n° 125291, rec. t. 1113 ; de la décision d'effectuer des travaux : CE, 28 décembre 1992, *Mme Cusenier et a.*, n° 85552, rec. t. 753 ; d'un décret mettant fin aux fonctions d'un agent : CE Sect., 13 mars 1959, *Nègre*, rec. 179.

⁸⁶³ P. ex. : R. Denoix de Saint Marc, concl. sur CE, 14 novembre 1984, *Syndicat des naturalistes de France et a.*, *AJDA*, 1985, p. 96 : indiquant que les arrêtés litigieux font suite à l'annulation par la même juridiction de deux arrêtés au contenu identique, fondée sur le défaut de consultation du conseil national de la chasse et de la faune. Le commissaire du gouvernement nous informe alors que la consultation en question a été par la suite opérée afin de prendre les deux arrêtés attaqués « dont les dispositions sont identiques à celles qui figuraient dans les arrêtés annulés. » Les deux premiers arrêtés avaient été annulés pour ce vice de procédure « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête », CE, 27 février 1981, *Syndicat des naturalistes de France*, n° 18561, rec. 112.

⁸⁶⁴ CE, 2 mars 1962, *Fédération nationale des industries chimiques et parties similaires*, rec. 147, rec. t. 1076 : si le Conseil d'Etat annule un arrêté comme fondé sur un motif erroné en droit, sa décision « n'a pas par elle-même (...) pour conséquence d'entacher d'illégalité » le nouvel arrêté, au contenu identique, « dès lors que le ministre a donné à cette nouvelle décision un fondement différent de celui sur lequel reposait son premier arrêté ».

⁸⁶⁵ P. ex. : CE, 11 janvier 1957, *Consorts Queyroux*, rec. t. 1000 : « Annulation d'une décision pour un motif erroné en droit ne faisant pas obstacle à ce que la même décision soit prise à nouveau pour un autre motif. » Cf. également CE, 3 février 1993, *Boissonnet*, n° 88596, rec. t. 972 ; CE, 3 mai 2000, *Benoist*, n° 184951, rec. t. 1174. Le changement de motif peut s'apparenter à un unique changement de base légale, CE, 30 octobre 1970, *Sieur Minot*, rec. t. 1159 : « Un arrêté préfectoral retirant une autorisation de tenir et d'exploiter une maison d'enfants n'a pas méconnu l'autorité de la chose jugée par l'annulation antérieure d'un précédent arrêté prononçant la fermeture de la même maison, dès lors que les deux arrêtés n'ont pas été pris sur le fondement du même texte. » ; CE, 24 mars 1971, *Garry*, rec. 1158 : une autorisation d'ouverture d'une pharmacie, fondée sur l'article L. 571 du code de la santé publique, ne méconnaît pas l'autorité de chose jugée par une précédente décision juridictionnelle annulant une autorisation identique mais fondée sur l'article L. 570 du même code.

⁸⁶⁶ P. Weil, *Les conséquences de l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 39. Résumant, plus loin : « Lorsque l'annulation porte sur la cause de l'acte, celui-ci peut être refait avec le même objet mais assorti d'une cause légale. Lorsque l'illégalité concerne l'objet lui-même, l'acte ne peut être refait. Lorsqu'elle concerne la compétence ou la forme, l'acte peut être refait par un agent compétent ou dans les formes requises. », *ibid.*, p. 48.

l'autorité de la chose jugée est la plus grande dans de telles hypothèses. Le fait de reprendre une procédure régulière, de respecter les règles de forme et de compétence peut s'opérer sans modifier une virgule du contenu de la décision⁸⁶⁷. Il est assurément moins aisé de reproduire un contenu identique sur la base de nouveaux motifs⁸⁶⁸, tandis que la censure d'un détournement de pouvoir ou d'une violation directe de la loi est de nature à empêcher une telle reproduction. Par ailleurs, la censure des motifs de l'acte, si elle peut éventuellement autoriser l'administration à prendre une décision identique sur de nouveaux motifs, peut aussi conduire, dans d'autres cas, à lui imposer une décision dans un sens déterminé et voulu par le requérant. Il peut en aller ainsi dans les hypothèses d'annulation d'une décision de refus de l'administration dont l'examen du fond révèle qu'elle était tenue de délivrer l'acte demandé⁸⁶⁹. Seule la censure de la légalité interne d'un acte est susceptible d'éventuellement faire constater la compétence liée de l'administration.

281. Exemples – La distinction des conséquences d'une annulation en fonction du motif retenu traverse les contentieux. A titre d'exemple, dans le contentieux du remembrement rural, l'infirmité par le juge du motif selon lequel le terrain litigieux ne constituerait pas un « terrain à bâtir », « comport[e] l'obligation », en exécution de l'autorité de chose jugée, de restituer le terrain litigieux à l'intéressé⁸⁷⁰, conséquence ne pouvant découler d'une annulation uniquement fondée sur la forme, la compétence ou la procédure de l'acte⁸⁷¹. Dans le contentieux des sanctions, « il est de loin préférable d'annuler la sanction parce qu'elle n'est pas fondée », souligne le rapporteur public Lallet, « plutôt que de remettre en cause sa régularité à la faveur de la règle de l'économie de moyens, et, ainsi, d'amener l'administration, sous réserve des délais de prescription, à reprendre la même décision. »⁸⁷² De même, l'annulation de la décision de refus de titulariser un agent en fin de stage « en raison d'une erreur manifeste d'appréciation de l'aptitude de l'intéressé à être titularisé », implique

⁸⁶⁷ J. Massot, « Portée et conséquences de l'annulation par le juge d'un acte administratif », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 111, spéc. p. 121 : à la question de savoir si un « acte annulé peut être refait à l'identique », Jean Massot répond que « C'est toujours le cas lorsque l'acte annulé n'a été censuré que pour un vice affectant sa légalité externe. ».

⁸⁶⁸ En ce sens, R. Christien, « La reconstitution de carrière dans la fonction publique », in J. Fialaire, J. Kimbo (dir.), *Le nouveau droit au procès administratif. Les évolutions choisies, les évolutions subies*, L'Harmattan, 2013, spéc. p. 182 : la réédiction de la mesure d'éviction d'un fonctionnaire sur un autre motif est possible, mais « beaucoup plus rare », que la réédiction de la mesure après annulation pour illégalité externe.

⁸⁶⁹ CE Sect., 5 janvier 1979, *Ville de Mâcon*, rec. 846 : le Conseil d'Etat y affirme qu'il résulte des motifs d'un jugement annulant un refus de délivrance d'un permis de construire, que « l'administration ne pouvait légalement refuser » ledit permis, si bien que le préfet ayant procédé à cette délivrance « s'est borné à exécuter les obligations résultant pour lui du jugement » d'annulation.

⁸⁷⁰ CE, 12 juillet 1978, *Ministre de l'Agriculture c. Terrier*, n° 07750, rec. 690.

⁸⁷¹ Pas plus, d'ailleurs, si l'annulation se fonde sur un défaut d'équivalence entre apports et attributions, comme l'explique Daniel Chabanol, in D. Chabanol, *Le juge administratif*, *LGDJ*, 1993, n° 60, p. 91 sq.

⁸⁷² A. Lallet, concl. sur CE, 7 mai 2015, *Ministre des Affaires sociales et de la santé c. clinique ophtalmologique Thiers et clinique Mathilde*, n° 366933, via ArianeWeb.

de procéder à sa titularisation⁸⁷³, tandis qu'une annulation pour vice de procédure implique uniquement l'obligation pour l'autorité administrative « de réexaminer [les] mérites » de l'agent⁸⁷⁴. L'annulation d'un refus de délivrer un titre de séjour ou un visa pour illégalité externe impliquera un réexamen de la demande, mais fondée sur une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale, elle impliquera la délivrance du titre ou du visa sollicité comme le préciseront les jurisprudences relatives à l'exercice du pouvoir d'injonction⁸⁷⁵.

En permettant au juge de privilégier une annulation pour motif d'illégalité externe à une annulation pour motif d'illégalité interne, l'économie des moyens lui permet de ne pas fonder sa décision sur les motifs qui en assurent la plus grande efficacité. L'efficacité est ici entendue comme la capacité de la décision à mettre fin définitivement à un litige, donc à éviter que la décision annulée renaisse de ses cendres, à l'insatisfaction du requérant, conduit, dans une telle configuration, à former un nouveau recours qui aurait pu être évité.

B. LES EFFETS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS SUR L'EFFICACITÉ DE L'INTERVENTION JURIDICTIONNELLE

282. En s'abstenant de se prononcer sur des moyens de légalité invoqués, dont certains peuvent s'avérer fondés, le juge affecte doublement l'efficacité de sa décision d'annulation, en suscitant, pour les parties, une insécurité juridique (1), et en alimentant les risques de répétition du contentieux (2).

1. UNE SOURCE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE

283. Le moyen économisé n'étant ni rejeté ni accueilli⁸⁷⁶, ne constituant pas davantage un indice quant à sa valeur, le silence du juge à son égard maintient l'incertitude sur le point de droit qu'il soulève. L'administration prenant une nouvelle décision consécutivement à l'annulation peut douter du respect par elle-même de certaines règles dont le requérant a prétendu et argumenté qu'elles ont été méconnues, mais à l'égard desquelles le juge a préféré ne pas se prononcer. Les critiques convergent généralement pour regretter, là encore, un manque de « pédagogie » du juge administratif qui n'éclaire pas les parties, autant qu'il le pourrait, sur l'état du droit⁸⁷⁷.

⁸⁷³ CE, 12 juin 1998, *Robert*, n° 157778, rec. 232.

⁸⁷⁴ CE, 22 juillet 1994, *Alberto*, n° 151331, rec. t. 972.

⁸⁷⁵ Pour les titres de séjour : CE Sect., avis, 30 novembre 1998, *M. Berrad*, n° 188350, rec. 451 ; *RFDA*, 1999, p. 511, concl. Lamy, *ibid.*, p. 520, note Guettier. V. également CE, avis, 11 octobre 2006, *M. et Mme Lamri*, n° 292969, rec. 425. Pour les visas : CE, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, n° 156298, rec. 278 ; *AJDA*, 1997, chron. Chauvaux et Girardot ; *RFDA*, 1997, p. 819, concl. Abraham ; CE, 15 mars 2006, *S.*, n° 262231, rec. 148.

⁸⁷⁶ Sur la signification d'une économie de moyens, *cf.* n° 837 et s.

⁸⁷⁷ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et a.*, *loc. cit.*, spéc. p. 55. « Du point de vue de l'opportunité, on regrettera surtout le caractère insuffisamment pédagogique

Quant au requérant, le doute qu'il a exprimé sur l'application de ces règles de droit n'aura pas été dissipé par la décision n'y apportant aucune réponse et laissant intacte l'incertitude quant au bien-fondé de sa contestation du contenu de l'acte. Cette situation, précisément pointée du doigt par le professeur Cristini⁸⁷⁸, relève de ce que le professeur Blanco nomme les « effets pervers » de la pratique de l'économie des moyens : « En limitant sa censure au seul terrain de légalité externe, tout en refusant d'examiner les autres moyens de légalité soulevés par le requérant, le juge de l'excès de pouvoir laisse les plaideurs dans l'incertitude quant à la légalité intrinsèque de la décision litigieuse. »⁸⁷⁹

284. Combinaison de l'économie des moyens et du principe de substitution de la décision d'appel – Aussi faut-il noter que les effets combinés de l'économie des moyens avec le principe de substitution de la décision du juge d'appel peut alimenter, dans certaines circonstances, les incertitudes sur le droit applicable, comme l'illustre une affaire d'expropriation en vue à la construction d'un stade à Lyon. Le tribunal administratif avait rejeté le recours contre la déclaration d'utilité publique en écartant vingt moyens⁸⁸⁰, à la suite de quoi la cour administrative d'appel infirme le jugement en accueillant un vice de procédure, sans se prononcer sur aucun des dix-neuf autres moyens invoqués et examinés devant les premiers juges⁸⁸¹. Les travaux ayant déjà commencé à la date de la décision d'appel, l'administration a beau jeu, alors, de considérer que sa décision n'est pas illégale sur le fond, comme l'ont dit les premiers juges, pour continuer les travaux⁸⁸², tandis que l'application rigoureuse des règles du contentieux imposait de considérer que le premier jugement était réputé n'être jamais intervenu... Ici, le juge d'appel, par l'économie des

des décisions d'annulation » ; J.-C. Hélin, « Les contrôles sont-ils efficaces ? », *Pouvoirs*, 1992, n° 60, p. 115, spéc. p. 132 : « l'affermissement du rôle pédagogique » du juge administratif « pourrait à terme s'accompagner d'une remise en cause de la règle de l'économie des moyens » dont l'inconvénient est de laisser parfois « dans l'incertitude la plus totale l'auteur de la saisine quant à la valeur des arguments avancés au fond et dans l'indétermination l'autorité administrative qui doit tirer les conséquences de la décision juridictionnelle » ; F. Dupont-Marillia, *Contentieux de la légalité et fonction administrative*, thèse, Clermont-Ferrand, 1995, t. 2, p. 305 : la pratique de l'économie des moyens « n'est pas le plus sûr moyen pour informer l'administration sur la conduite à tenir à l'avenir ». Cf. également F. Blanco, *op. cit.*, p. 176 ; B. Cazin, « L'exécution du jugement », in *Pratique du contentieux administratif*, Dalloz Professionnel, Dossier 280, n° 280.45.

⁸⁷⁸ R. Cristini, « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme », in *Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud*, L'Harmattan, 2009, p. 253, spéc. p. 255 : « L'administré a certes obtenu satisfaction : l'acte qu'il contestait est annulé, mais, comme l'administration il peut se trouver dans l'incertitude. Il ignore en effet si l'acte annulé ne pourra pas être repris par l'administration purgée, cette fois, du vice qui l'affectait. Il lui est impossible de savoir de façon assurée si un ou plusieurs des moyens qu'il avait initialement invoqués et qui n'ont pas été examinés par le juge, ont quelque chance de le convaincre. ».

⁸⁷⁹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 176.

⁸⁸⁰ TA Lyon, 10 avril 2013, *M. Layat et a.*, n° 1202028, 1203659, 1204007, 1206379, inédit.

⁸⁸¹ CAA Lyon, 14 mai 2014, *M. Layat et a.*, n° 13LY01447, inédit.

⁸⁸² Le journal Le Monde s'est fait l'écho de cette réaction de l'administration :

https://www.lemonde.fr/sport/article/2014/10/02/un-irreductible-paysan-refuse-de-ceder-au-grand-stade-de-lyon_4498918_3242.html.

moyens, substitue, à l'égard de l'ensemble des moyens de légalité interne, un silence dépourvu de signification implicite, à un ensemble de réponses expresses et motivées.

2. UNE SOURCE DE RÉPÉTITION DU CONTENTIEUX

285. De l'insécurité juridique naît la répétition du contentieux. Confronté à un nouvel acte au contenu identique à celui précédemment annulé, et n'ayant obtenu aucune réponse à ses moyens de légalité interne, le justiciable est conduit à former un nouveau recours.

Le gain de temps permis par l'économie des moyens dans le travail de rédaction du juge est susceptible d'être annulé, voire dépassé, par le temps qui devra être consacré au nouveau recours. Assurément, l'« aspect économique » de l'économie des moyens « n'est à court terme pas douteux : l'encombrement des rôles n'incite pas à s'écarter du suffisant », notent Serge Daël et Anne Courrèges⁸⁸³, avant de remarquer qu'« A terme plus éloigné, cet effet bénéfique est plus discutable en excès de pouvoir », confirmant qu'« une même affaire est susceptible de revenir plusieurs fois devant le juge » à raison d'annulations se bornant à se prononcer sur la légalité externe. Ce risque de répétition du contentieux est un constat partagé⁸⁸⁴.

286. La répétition du contentieux devant le juge de cassation – Une critique similaire peut-elle être formulée à l'égard du juge de cassation pratiquant l'économie des moyens ? Il est en effet possible que le Conseil d'Etat se borne à censurer une décision sur l'unique fondement d'un vice de procédure ou de forme, pour renvoyer l'affaire devant le juge du fond qui, réitérant la même solution, conduira à un nouveau pourvoi en cassation. Plusieurs éléments cependant atténuent de tels risques de répétition. Premièrement, une jurisprudence impose au juge de cassation de privilégier les moyens permettant la cassation sans renvoi à ceux conduisant à la cassation avec renvoi⁸⁸⁵. Deuxièmement, lorsque « l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie », et notamment lorsque la procédure contentieuse dans son ensemble a été particulièrement longue⁸⁸⁶, le juge de cassation a la possibilité, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative⁸⁸⁷, de « régler l'affaire au fond », et ainsi éviter un prolongement des recours.

⁸⁸³ A. Courrèges, S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, 4^e éd., 2013, p. 267.

⁸⁸⁴ Cf. notamment R. Rouquette, *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 7^e éd., 2016, n° 425.42, p. 792 : « (...) L'inconvénient de cette pratique de l'économie des moyens est de provoquer souvent un deuxième procès quand l'administration reprend la décision en écartant la cause d'illégalité censurée. » ; J.-M. Le Gars, *loc. cit.*, spéc. p. 113 : « après une annulation, les points laissés en suspens pourront susciter un, voire plusieurs nouveaux litiges, pour peu que l'administration reprenne la même décision après l'avoir seulement purgée du vice qui a entraîné l'annulation. Il peut en résulter des litiges à répétition avant que le droit ne soit complètement dit. ».

⁸⁸⁵ CE Sect., 15 décembre 1961, *Sieur Sabadini*, rec. 710 ; CE, 19 janvier 1966, *Sieur Niquet*, p. 42. Cf. n° 796.

⁸⁸⁶ J.-H. Stahl, « Recours en cassation », *RDCA*, n° 186.

⁸⁸⁷ Issu de l'article 11 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

Troisièmement, en cas de second pourvoi, le même article impose au Conseil d'Etat de statuer définitivement sur l'affaire, évitant un deuxième renvoi suivi d'un troisième pourvoi. Quatrièmement, s'il y a tout de même eu renvoi, le second pourvoi contre la nouvelle décision des juges du fond devra à nouveau passer le filtre de l'admission en cassation permettant de faire échec aux pourvois non fondés sur des moyens sérieux et n'ayant pas de chance de réussite.

Il faut ajouter que la possibilité a récemment été reconnue à la Cour de cassation, en matière civile, de « statuer au fond lorsque l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie »⁸⁸⁸, ce qui peut être de nature à atténuer les critiques qui lui ont été portées du fait de sa pratique de l'économie des moyens⁸⁸⁹.

287. La répétition du contentieux préjudiciable aux requérants – Préjudiciable au juge, la répétition du contentieux l'est aussi pour le justiciable, obtenant une annulation pouvant conduire à l'édiction d'une décision de contenu identique, qu'il devra à nouveau attaquer. Deux hypothèses sont alors possibles. Dans la première, la demande d'annulation est cette fois rejetée, le juge ayant alors écarté à la fois ses moyens de légalité externe et interne. Dans ce cas, l'examen et le rejet exprès des seconds, dans la première décision, auraient pu faire réaliser au justiciable que ses griefs d'illégalité relatifs au fond de l'acte étaient voués à l'échec, lui épargnant des procédures inutiles. Dans la seconde hypothèse, la demande d'annulation est accueillie sur le fondement d'un moyen de légalité interne, économisé dans la première instance. Dans ce cas, l'économie des moyens aura conduit à retarder l'issue favorable au requérant et « l'obligation qui lui est faite d'intenter deux recours paraît choquante »⁸⁹⁰. Dans une telle configuration, la patience et l'abnégation du requérant sont nécessaires, en compensation de l'économie du juge, pour parvenir à vider définitivement le litige, les recours étant accumulés « jusqu'à épuisement total du litige... et des

⁸⁸⁸ Article L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire, modifié par l'article 38 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle.

⁸⁸⁹ Dans leur célèbre article, le procureur général Touffait et le professeur Tunc se demandaient si était « heureuse » cette « pratique de la Cour de cassation » consistant, « Lorsque le pourvoi est fondé sur plusieurs moyens et que l'un (peut-être de forme) est justifié », à casser la décision « sans examiner les autres moyens ». En effet, « Pour réduire les risques d'une nouvelle cassation, ne serait-il pas opportun que la Cour examine l'ensemble de l'arrêt qui lui est déféré et des moyens qui lui sont soumis ? » (A. Touffait, A. Tunc, « Pour une motivation plus explicite des décisions de justice notamment celles de la Cour de cassation », *RTDC*, 1974, p. 487, spéc. note n° 31, p. 493). Au sein, également, de la Cour de cassation, Raymond Lindon a souligné la pratique consistant à retenir un moyen de forme et « déclarer qu'il n'est pas nécessaire de statuer sur les autres moyens ». Or, « une telle formule peut mettre le juge de renvoi dans l'embarras », dès lors qu'« Il n'a pas la possibilité de savoir si les moyens sur lesquels il n'a pas été statué étaient ou non de nature à être accueillis. » Ce silence alimente alors le risque d'une seconde cassation « ce qui eût été évité si, dès la première, elle avait retenu non pas un seul moyen mais, parmi ceux qui étaient soulevés, tous ceux qui étaient susceptibles d'être accueillis. Beaucoup de praticiens sont, pour cette raison, partisans du système des cassations multiples. » (R. Lindon, « De deux innovations en matière de procédure civile », *JCP*, 1973, I, 2527, spéc. n° 17.).

⁸⁹⁰ R. Cristini, « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme », *loc. cit.*, spéc. p. 255.

justiciables. »⁸⁹¹ Et « tel qui avait cru l'emporter », écrit Daniel Chabanol, s'aperçoit finalement « qu'il n'a joué, parfois à grands frais et de toute façon au prix de son temps, que le conquérant de l'inutile, alors qu'il avait exposé au juge tous les griefs nourris contre l'acte qu'il attaquait »⁸⁹².

288. Exemples de répétition du contentieux – Une affaire relative au visa d'exploitation d'un film illustre, parmi nombre d'exemples, la façon dont l'économie des moyens de légalité interne peut conduire à reporter la réponse du juge sur le fond. Par une première décision du 25 novembre 2009, le Conseil d'Etat accueille la demande, formée par l'Association Promouvoir, tendant à l'annulation de la décision du ministre de la culture accordant un visa d'exploitation au film intitulé Antichrist, sur le fondement exclusif de l'insuffisance de motivation de l'avis de la commission de classification, repris par le ministre, sans répondre à aucun autre moyen⁸⁹³. Le lendemain, le ministre prend une nouvelle décision accordant le visa d'exploitation, attaqué par le même requérant et débouchant sur une deuxième décision du Conseil d'Etat, le 29 juin 2012, « réitération de l'annulation de 2009 »⁸⁹⁴, qui censure à nouveau la décision ministérielle pour le même motif, à nouveau « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes »⁸⁹⁵. Le professeur Pacteau note alors : « L'enjeu foncier de notre affaire (et qui resurgira sans doute) était assurément plus profond : le ministre de la culture avait-il eu tort de n'interdire que si peu l'accès à Antichrist ? »⁸⁹⁶ Le ministre prend donc une troisième décision accordant le visa, conduisant à un troisième recours, sur lequel a statué la cour administrative d'appel de Paris le 2 février 2016⁸⁹⁷. Cette fois le juge se prononce sur les moyens de légalité interne pour considérer que le ministre « a commis une erreur d'appréciation en se bornant à interdire sa diffusion aux seuls mineurs de moins de seize ans ». Le Conseil d'Etat valide la solution en cassation et rejette le pourvoi le 13 janvier 2017⁸⁹⁸.

Autre exemple : un recours en annulation contre le refus opposé par la RATP de faire droit à la demande d'instauration d'un service minimum, accueilli le 1^{er} décembre 2004 au motif que n'avait pas été publiée la délégation de signature sur la base de laquelle l'agent signataire avait pris la décision de refus. Le Conseil d'Etat statue « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », et rappelle que la présidente-directrice générale de la RATP

⁸⁹¹ D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie de moyens », *LPA*, 23 juin 2004, n° 125, p. 13.

⁸⁹² D. Chabanol, *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, n° 63, p. 91.

⁸⁹³ CE, 25 novembre 2009, *Association Promouvoir*, n° 328677, rec. t. 964.

⁸⁹⁴ B. Pacteau, note sous CE, 29 juin 2012, *Association Promouvoir*, *AJDA*, 2012, p. 1957, spéc. p. 1959.

⁸⁹⁵ CE, 29 juin 2012, *Association Promouvoir*, n° 335771, rec. t. 544, *AJDA*, 2012, p. 1957, note Pacteau. Le ministre avait motivé sa décision mais omis de saisir à nouveau la commission pour avis.

⁸⁹⁶ B. Pacteau, note sous CE, 29 juin 2012, *Association Promouvoir*, *loc. cit.*, spéc. p. 1958.

⁸⁹⁷ CAA Paris, 2 février 2016, *Association Promouvoir*, n° 14PA03804, inédit.

⁸⁹⁸ CE, 13 janvier 2017, *Ministre de la culture et de la communication*, n° 397819, inédit.

« reste saisie » de la demande⁸⁹⁹. Cette dernière y répond, à son tour, négativement, conduisant à un second recours et un second arrêt, en date du 8 mars 2006, par lequel le Conseil d'Etat répond que la décision litigieuse n'a pas méconnu le principe de continuité du service public et n'est pas entachée d'erreur d'appréciation⁹⁰⁰.

La répétition du contentieux alimentée par la pratique de l'économie des moyens peut tout aussi bien concerner le contentieux des actes individuels⁹⁰¹, et trouvait dans le contentieux de l'urbanisme des exemples typiques avant l'interdiction de l'économie des moyens en cette matière⁹⁰². La problématique est connue des praticiens du contentieux administratif. Daniel Chabanol l'a longuement illustrée par l'exemple de recours à répétition dans des contentieux de permis de construire et de remembrement rural⁹⁰³, comme le conseiller d'Etat Francis de Baecques⁹⁰⁴ ou l'avocat Bernard Cazin⁹⁰⁵. De telles annulations, faisant l'économie du moyen

⁸⁹⁹ CE, 1^{er} décembre 2004, *M. Onesto et a.*, n° 260551, rec. 446 ; *AJDA*, 2004, p. 2367 ; *RDP*, 2005, p. 1087, note R. Noguellou, *ibid.*, p. 1104, concl. Collin ; *DA*, 2005, n° 2, comm. 19, note Lombard. Le professeur Lombard, soulignant que « L'essentiel de la question, celle qui porte sur le fond, a cependant pu être éludé ici », *M. Lombard*, comm. sous CE, 1^{er} décembre 2004, *Onesto*, *DA*, 2005, n° 2, comm. 19.

⁹⁰⁰ CE, 8 mars 2006, *M. Onesto et a.*, n° 278999, rec. 113 ; *RFDA*, 2006, p. 1236 concl. Keller ; *DA*, 2006, n° 6, comm. 98, note Lombard. Le professeur Lombard peut alors noter que si « Un premier arrêt, en date du 1^{er} décembre 2004, avait en effet pu se placer simplement sur le terrain de la légalité externe pour annuler ce refus (...) L'essentiel restait cependant à juger, concernant une éventuelle obligation d'agir pour assurer la continuité du service public au prix, si nécessaire, de limitations apportées au droit de grève. ».

⁹⁰¹ CE, 14 mai 1997, *Delaunay*, n° 176806, rec. t. 1017 : le Conseil d'Etat annule, en 1995, « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », un refus de recrutement pour méconnaissance par le ministre de sa propre compétence, s'étant à tort cru lié par l'avis d'une commission. Puis le ministre prend une nouvelle décision de refus, entraînant un nouveau recours de l'intéressé. Cette fois le Conseil d'Etat examine le fond et valide le motif de refus, dans un arrêt de 1997.

⁹⁰² Dans une affaire étudiée par le professeur Hostiou, le tribunal administratif de Poitiers, dans un jugement du 3 juillet 1985, annule une déclaration d'utilité publique relative au pont de l'Île de Ré en se prononçant uniquement sur la légalité externe, puis deux ans plus tard, par un jugement du 24 juin 1987, annule la nouvelle déclaration, en se bornant à nouveau à l'examen de la légalité externe, pour finalement rejeter le recours dirigé contre la troisième déclaration par un jugement du 25 janvier 1989. René Hostiou ne manqua pas, à juste titre, de dénoncer une « vision partielle du sujet » (R. Hostiou, « Le droit vu du pont », *Annuaire de Droit Maritime et Aérien*, t. 10, Université de Nantes, 1989, p. 123, spéc. p. 126) et les « conséquences négatives d'une telle approche du problème » par le juge, mettant en cause « l'efficacité de la médiation contentieuse » (*Ibid.*, spéc. p. 129).

⁹⁰³ D. Chabanol, *Le juge administratif*, *op. cit.*, n° 60, p. 91. Prenant des exemples tirés « de l'ordinaire du juge de l'excès de pouvoir » : l'annulation d'un permis de construire pour dépassement du coefficient d'occupation des sols, illégalité objective qui « se calcule, se démontre », en économisant le moyen tiré d'une atteinte au site, examen « toujours hasardeux et donc fragile », illégalité objective qui « se calcule, se démontre », en économisant le moyen tiré d'une atteinte au site, examen « toujours hasardeux et donc fragile ». Après avoir rogné « quelques mètres carrés en excédent », est délivré un nouveau permis pour le même bâtiment, conduisant à un nouveau recours. Ainsi le conflit « ne trouvera son terme que lorsque, sur nouveau recours, fondé cette fois sur la seule atteinte au site, le juge dira si tel édifice peut être construit en ce lieu. Ni le requérant, qui a dû mener deux procès, ni le constructeur n'auront apprécié la première réponse de la juridiction, qui leur paraît incomplète. » Dans le second cas, le magistrat expose comment des contentieux de remembrement rural peuvent « rebondir pendant des décennies », du fait de l'économie, au profit de moyens plus simples, du moyen « plus délicat » relatif à la qualité de « terrain à bâtir » des parcelles litigieuses. C'est pourtant l'accueil de ce moyen qui peut conduire à ce que l'administration restitue au propriétaire, en exécution de la chose jugée, le terrain en question.

⁹⁰⁴ F. de Baecques, « La Commission du Rapport et des Études et l'exécution des décisions de justice », *loc. cit.*, spéc. p. 185 : évoquant les recours à répétition entraînés par l'annulation des refus de permis de construire

le plus efficace, résultent pour le requérant « d'amères victoires »⁹⁰⁶

289. C'est à l'égard des décisions de refus que « les effets de l'«économie de moyens» s'aggravent »⁹⁰⁷ dès lors que le juge garde le silence sur les moyens de légalité interne dont l'examen pourrait éclairer la valeur au fond de la demande de l'intéressé. Le Conseil d'Etat rappelle clairement que « si l'annulation d'une décision par laquelle l'autorité administrative a refusé de faire droit à une demande oblige l'administration à statuer à nouveau sur la demande dont elle demeure saisie dans le respect de l'autorité de la chose jugée, l'étendue des obligations pesant sur elle est fonction de la nature du motif de l'annulation prononcée »⁹⁰⁸. Annulée pour un vice de légalité externe, la suite de la décision conduira normalement l'administration à réitérer son refus dans les mêmes termes, et l'administré à former un nouveau recours.

290. L'hypothèse de l'économie de moyens qui auraient pu être accueillis justifie les critiques les plus sévères, dès lors que « l'autorité administrative peut en effet être amenée à reprendre une prescription dont l'illégalité avait été soulevée, mais non examinée », ce qui « risque fort de donner lieu à un nouveau recours, et le cas échéant à une nouvelle annulation »⁹⁰⁹. Selon la formule du professeur Hostiou, une illégalité peut « en cacher une autre »⁹¹⁰ ; c'est bien l'économie du moyen qui, quand elle a été invoquée, « cache » l'autre illégalité. Constat partagé par le président Labetoulle : « en ne se prononçant pas sur des moyens fondés le juge n'éclaire pas complètement les parties et ne prévient pas suffisamment le risque que la réfection de l'acte annulé soit entachée d'un vice qui entachait déjà cet acte mais que le jugement s'est abstenu de relever. »⁹¹¹ Les critiques ici exposées sont résumées dans ces lignes du professeur Flauss : « Dans la mesure où il ne permet de vider aussi

faisant l'impasse sur certains moyens de légalité pourtant fondés : « la pratique juridictionnelle qui consiste à ne retenir qu'un seul moyen d'annulation alors qu'il en existe plusieurs, peut porter préjudice au justiciable ».

⁹⁰⁵ B. Cazin, « L'exécution du jugement », *op. cit.*, n° 280.45 : reprenant l'exemple d'un contentieux de remboursement rural conduisant à trois annulations successives sur trois moyens différents.

⁹⁰⁶ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, 12^e éd., 2018, n° 360, p. 190.

⁹⁰⁷ D. Chabanol, *Le juge administratif*, *op. cit.*, spéc. n° 62, p. 93.

⁹⁰⁸ CE, 3 mai 2000, *M. Benoist*, n° 184951, rec. t. 1174 : « et dépend en outre, lorsque sa décision n'est pas destinée à combler pour le passé un vide juridique, d'un éventuel changement dans les circonstances de droit et de fait qui serait survenu entre la date d'intervention de la décision initiale qui a été annulée et la date à laquelle l'administration est appelée à prendre une nouvelle décision ».

⁹⁰⁹ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale*, *loc. cit.*, spéc. p. 55 ; D. Dero-Bugny, « Le droit à être jugé dans un délai raisonnable par la juridiction administrative », *DA*, 2006, n° 10, étude 17, spéc. n° 10, p. 8 : « le nouvel acte sera susceptible d'être attaqué de nouveau et annulé sur le fondement des autres moyens sur lesquels le juge administratif n'a pas statué. ».

⁹¹⁰ R. Hostiou, « Quand une illégalité peut parfois en cacher une autre : de la jurisprudence *Danthony* à la théorie du bilan », note sous CAA Versailles, 13 mars 2014, *Commune de Noisy-le-Grand c. OFIE, RDI*, 2014, p. 395.

⁹¹¹ D. Labetoulle, « Titre préliminaire », *JCI Justice administrative*, fasc. unique, n° 5. L'économie des moyens présente l'inconvénient, confirme le professeur Delaunay, « d'exposer les deux parties au risque d'annulation d'une nouvelle décision pour un motif soulevé dans le premier litige mais dont le juge s'était dispensé de relever le bien-fondé. » (B. Delaunay, « Les grands principes du procès administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 781, n° 942).

complètement que possible la querelle de légalité, le principe de l'économie des moyens va à l'encontre des exigences d'une bonne gestion administrative. »⁹¹²

§2. L'INEFFICACITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS POUR VIDER LE LITIGE : ANALYSE DE LA CRITIQUE

291. Dans son discours, cette critique de l'économie des moyens s'appuie sur une certaine conception de l'efficacité du juge, qui doit être identifiée (A). Dans son contenu, elle doit être ramenée à sa juste mesure (B).

A. UNE CRITIQUE FONDÉE SUR UNE CONCEPTION DE L'EFFICACITÉ DU JUGE

292. Il est reproché à l'économie des moyens, sur le terrain de l'efficacité du juge, de faire parfois obstacle au prononcé de l'annulation la plus intéressante pour le requérant, en ce qu'elle ne permettrait pas de vider complètement le litige, conduisant inévitablement à des recours à répétition allongeant la durée des conflits. Cette critique ici résumée, apparaît fondée à la fois sur une conception de ce qu'est réellement l'intérêt du requérant (1) et de ce qu'est réellement un litige vidé (2) au-delà de l'annulation de l'acte litigieux. En tant qu'elle reproche à l'économie des moyens, technique *a priori* justifiée par une logique de rentabilité du travail juridictionnel, d'alimenter le contentieux, cette critique propose également d'appréhender différemment le temps du procès (3).

1. UNE CRITIQUE FONDÉE SUR UNE APPRÉHENSION RÉALISTE DE L'INTÉRÊT DU REQUÉRANT

293. Si le requérant demande l'annulation d'un acte administratif, et qu'il est reconnu justifiant d'un intérêt à agir pour former une telle demande, l'accueil de ses conclusions à fin d'annulation doit être, *a priori*, regardé comme ayant satisfait son intérêt. Ainsi, à propos de la pratique consistant pour le juge de l'excès de pouvoir à économiser le moyen de détournement de pouvoir au profit d'autres illégalités, même lorsqu'il est fondé, le président Odent précise que « Cette attitude du juge ne lèse en rien les justiciables, lesquels n'ont aucun intérêt légitime, dès lors qu'il est fait droit à leurs conclusions, à ce que tel motif d'annulation soit retenu de préférence à tel autre. »⁹¹³

Mais il est peu cohérent d'affirmer, d'une part, que les conséquences d'une annulation varient suivant le motif qui la fonde, d'autre part, que le choix du motif est sans intérêt pour le requérant. L'indifférence au motif d'annulation peut s'admettre seulement dans la conception

⁹¹² J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale*, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

⁹¹³ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 577 ; J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1538, p. 609 : « Dans le domaine de l'excès de pouvoir, le juge choisit souvent le terrain sur lequel il entend prononcer l'annulation, c'est-à-dire que l'ordre d'examen des moyens est sans importance pour le requérant dès le moment où l'acte est annulé. »

d'un recours pour excès de pouvoir uniquement centré sur la disparition de l'acte illégal soumis à son contrôle : uniquement sa disparition, uniquement cet acte, et non ceux que sa disparition peut conduire à faire naître. Ainsi, « la répression de l'illégalité, en principe, est complètement réalisée par la mise à néant de l'acte qui la contient »⁹¹⁴, et la finalité du recours est accomplie.

294. Il est cependant permis de concevoir autrement le procès administratif, par une prise en compte des intentions du requérant, du fait que « celui qui poursuit l'annulation d'une décision administrative vise, le plus souvent, une amélioration de sa position personnelle – à laquelle l'acte contesté portait ou était susceptible de porter atteinte –, et ne se soucie qu'accessoirement – si tant est qu'il s'en préoccupe – de la défense de la légalité de l'action administrative. »⁹¹⁵

C'est sur cette appréhension de l'intérêt réel du requérant que se fonde principalement la critique de l'inefficacité de l'économie des moyens, en ce qu'elle peut « porter préjudice au justiciable »⁹¹⁶, et conduire à son « épuisement »⁹¹⁷ par la répétition des recours⁹¹⁸. René Chapus peut ainsi regretter la possibilité pour le juge d'annuler pour illégalité externe « alors même qu'il serait possible d'annuler, de façon plus intéressante (*pour le requérant, en tout cas*), pour cause d'illégalité interne. »⁹¹⁹ Sous cet angle, c'est essentiellement « à l'égard du requérant », que la pratique de l'économie des moyens « n'est pas satisfaisante »⁹²⁰.

295. Le juge efficace est donc ici le juge qui tient compte des conséquences de sa décision, plus précisément, de ses conséquences pour le requérant. La critique s'inscrit dans la volonté de mettre le contentieux de la légalité au service des justiciables, et non plus exclusivement du droit objectif. En ce sens, elle doit être rapprochée d'une autre critique de l'économie des moyens, précédemment formulée, consistant à reprocher au juge le fait, en soit, de se dispenser de répondre à des moyens invoqués et, par là, de faire abstraction de la volonté du requérant d'obtenir une réponse à une question de droit expressément formulée au soutien de ses conclusions. La critique subjectiviste de l'économie des moyens se déploie donc sur deux plans : en amont, reprocher au juge de ne pas respecter la volonté d'une partie

⁹¹⁴ P. Lampué, « La distinction des contentieux », in *La technique et les principes du droit public. Mélanges en l'honneur de Georges Scelle*, LGDJ, 1950, p. 285, spéc. p. 299.

⁹¹⁵ J. Gourdou, *op. cit.*, p. 410.

⁹¹⁶ F. de Baecques, *loc. cit.*, spéc. p. 185.

⁹¹⁷ D. Bailleul, *Le procès administratif, op. cit.*, p. 145.

⁹¹⁸ F. de Baecques, *loc. cit.*, p. 175 : du fait de l'économie des moyens, le contentieux de la légalité peut donc n'être « pas aussi efficace pour le justiciable que celui-ci pouvait l'espérer ».

⁹¹⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 912 – 1°), p. 800, souligné par nous.

⁹²⁰ D. Bailleul, *Le procès administratif, op. cit.*, p. 145.

qui le saisit d'obtenir une réponse expresse à ses moyens ; en aval, reprocher au juge de ne pas tenir compte de l'intérêt de la partie relativement aux conséquences de la décision.

296. L'attention portée à l'intérêt du requérant n'est pas exclusive, faut-il préciser, de celle portée à l'intérêt de l'administration à être éclairée sur ses obligations quant à l'application du droit en général, et de la chose jugée en particulier, ainsi que son intérêt à ne pas voir le nouvel acte, pris en conséquence d'une annulation, être à son tour annulé pour un motif que la première intervention juridictionnelle avait économisé⁹²¹.

2. UNE CRITIQUE FONDÉE SUR UNE APPRÉHENSION RÉALISTE DE LA NOTION DE LITIGE

297. Conception large du litige, survivant à l'annulation – La critique est régulièrement formulée selon laquelle l'économie des moyens laisserait le litige « incomplètement tranché »⁹²², empêcherait de « vider aussi complètement que possible la querelle de légalité »⁹²³, de « régler plus complètement le litige »⁹²⁴. Un document interne à la juridiction administrative a, de même, préconisé au juge de choisir « le moyen qui tranche le plus complètement le litige »⁹²⁵. Le professeur Ponthoreau propose également de distinguer « un objectif plus immédiat et plus restreint », le fait pour l'économie des moyens de « mettre fin à un litige, ce qui ne veut pas forcément dire le règlement définitif du litige »⁹²⁶. De telles expressions sont généralement employées en contentieux administratif⁹²⁷.

Il ressort de ces formulations que le litige ne serait pas réductible à la demande d'annulation d'un acte administratif, si bien que l'accueil de cette demande pourrait ne pas épuiser le litige. Dans cette approche, le litige existe tant que s'opposent, d'une part, la volonté et la capacité de l'administration de prendre une décision déterminée, d'autre part, la

⁹²¹ J. Gourdou, « Les conséquences de l'annulation pour vice de procédure », in *Les procédures administratives*, Dalloz, 2015, p. 281, spéc. p. 285 : l'économie des moyens apparaît « de nature à compliquer considérablement la tâche de l'administration » : dans le cas où le juge se borne à sanctionner une illégalité externe « alors même qu'un ou plusieurs moyens de fond auraient pu prospérer », la nouvelle mesure « restera à la merci d'une contestation contentieuse couronnée de succès. ».

⁹²² M. Fromont, « La place de la justice administrative française en Europe », *DA*, 2008, étude n° 14, spéc. p. 12, §35.

⁹²³ J.-F. Flaus, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

⁹²⁴ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 218.

⁹²⁵ « Lorsque plusieurs moyens apparaissent fondés, le juge est libre de choisir celui qu'il retient. Cela dit, il y a en principe tout intérêt à ce que le juge retienne le moyen qui tranche le plus complètement le litige. », *Guide pratique à l'usage des organismes à caractère juridictionnel*, p. 10, n. 1, cité par R. Chapus in « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 64, ainsi que dans *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083 – 1°, p. 966.

⁹²⁶ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *RDP*, 1994, p. 747, spéc. p. 760.

⁹²⁷ D. Bailleul, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, n° 17, p. 23 : « (...) le simple anéantissement de l'acte ne sera pas toujours suffisant à régler définitivement le litige qui s'y rapporte. » ; J.-H. Stahl, X. Domino, chron. sous CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, *AJDA*, 2011, p. 2226, spéc. p. 2231, à propos du « souci du juge de vider un litige le plus complètement possible ».

volonté et la capacité de l'administré de la faire disparaître. Une fois l'annulation prononcée, par exemple, pour illégalité externe sans examen de la légalité interne, le litige perdure dès lors que l'administration entend prendre une nouvelle décision de même contenu, ce que l'autorité de chose jugée lui permet, et que continue de s'y opposer l'administré. La volonté des auteurs est ici d'écarter l'illusion que l'annulation d'un acte suffirait à mettre fin à un litige, au profit d'une approche plus concrète de l'antagonisme réel entre l'administration et le requérant. Une telle articulation se retrouve, notamment, dans l'analyse du professeur Normand distinguant la contestation, devant le juge, manifestation d'une notion plus générale de litige. Ainsi, les difficultés d'exécution de la chose jugée peuvent conduire au constat suivant : « La contestation est peut-être tranchée. Le litige demeure. »⁹²⁸

298. Conception étroite du litige, épisode du conflit – Il est cependant permis de proposer une autre articulation des termes employés. Daniel Chabanol distingue le litige, constitué par la demande d'annulation d'un acte donné, qui est une expression du conflit. Ainsi, lorsque l'annulation d'un acte ne conduit qu'à l'édiction d'un nouvel acte de contenu identique : « le litige a été clos, mais le conflit perdure. »⁹²⁹ Cet usage plus restrictif de la notion de litige, incluse dans celle de conflit, correspond à la définition qu'en donne Antoine Jeammaud : le conflit est la « relation antagonique que réalise ou révèle une opposition de prétentions ou aspirations souvent complexes (...) entre deux ou plusieurs groupes d'individus, et qui peut connaître une succession d'épisodes, d'actions, d'affrontements. »⁹³⁰ D'une ampleur moindre est le litige, entendu comme « l'opposition de prétentions juridiques soumises à une juridiction (...) appelée à la trancher par une décision. »⁹³¹ En ce sens, quand le juge annule un acte, le litige est tranché, mais pas nécessairement le conflit.

299. Un accord entre les deux conceptions du litige peut être proposé dans les termes suivants : l'annulation tranche effectivement un litige, mais le litige peut renaître. Sans dire qu'une annulation vide ou tranche un litige incomplètement, l'on peut suggérer qu'elle le tranche par définition, mais que de l'usage de l'économie des moyens dépend en partie sa capacité à éviter que renaisse, des cendres de l'acte annulé, un litige nouveau⁹³².

⁹²⁸ J. Normand, *op. cit.*, n° 21, p. 19.

⁹²⁹ D. Chabanol, *Le juge administratif, op. cit.*, n° 60, p. 91.

⁹³⁰ A. Jeammaud, « Conflit/litige » in D. Alland, S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2010, p. 255, spéc. p. 256, définition que l'on trouve déjà in A. Jeammaud, « Conflit, différend, litige », *Droits*, 2001/2, p. 15.

⁹³¹ *Ibid.*

⁹³² Dans ce cadre peut-on aussi suggérer d'adopter la distinction employée par Marie Lannoy, entre la *solution* et la *résolution* du litige. La première, que n'affecte pas l'économie des moyens, peut éventuellement ne produire que « la dissolution juridictionnelle provisoire d'une situation conflictuelle persistante », tandis que la seconde « réalise la disparition effective et définitive d'un conflit concret, lequel ne connaîtra plus de nouvelles traductions en termes juridictionnels. » (M. Lannoy, *op. cit.*, n° 939, p. 323 sq.).

3. UNE CRITIQUE FONDÉE SUR UNE APPRÉHENSION RENOUVELÉE DU TEMPS DU PROCÈS

300. L'une des principales justifications de la pratique de l'économie des moyens tient dans l'allègement de la charge de travail du juge administratif, d'autant plus justifiée par la pression qu'exerce sur ce dernier un flux contentieux toujours croissant. Il a été précédemment exposé qu'au titre des fonctions de l'économie des moyens figure le gain de temps qu'elle permet, pouvant être appréhendé de deux manières : en tant qu'entorse nécessaire à la pleine réalisation de l'office du juge compte tenu de ses conditions matérielles ; en tant que technique permettant le respect du principe de célérité. Or, au titre de la critique de l'inefficacité de l'économie des moyens, il lui est reproché de favoriser la répétition des recours, contribuant, *in fine*, à alourdir la charge de travail du juge. Cette critique privilégie une approche sur le long terme du temps contentieux, et invite à repenser l'économie des moyens en tant qu'économie de temps.

301. Une économie de temps critiquée dans son principe – Comme le souligne le professeur Bailleul, il est en soit problématique de justifier une amputation des motifs de la décision au nom de considérations matérielles⁹³³. Les problèmes matériels appellent des réponses matérielles et non une adaptation des principes. La difficulté pour les magistrats de faire face à la masse du contentieux doit se résoudre, d'abord, par une augmentation des moyens humains et matériels, et non par une réduction du contenu des décisions de justice. En ce sens, la justification « par des raisons purement matérielles »⁹³⁴ de l'économie des moyens serait, pour ainsi dire, inopérante.

302. Une économie de temps critiquée dans sa cohérence – Cependant, le gain de temps permis par l'économie des moyens peut, dépassant la seule considération matérielle, se revendiquer de l'exigence de célérité de la justice. Autrement dit, l'économie des moyens favoriserait le respect du droit à un procès dans un délai raisonnable, et servirait donc une réalisation efficace de l'office du juge administratif. Ici les principes s'opposent aux principes, mais c'est alors la cohérence de l'opposition qui doit être questionnée, si l'on rappelle, avec Didier Cholet, que la motivation n'existe pas pour servir le principe de célérité, mais précisément pour en éviter les excès⁹³⁵. En adaptant la motivation à la célérité, au lieu d'adapter la célérité à la motivation, on en déplace le but : « Parce qu'on prétend réduire la motivation au nom de la célérité, celle-ci apparaît de moins en moins, dans ses modalités, comme une garantie solide contre l'excès de rapidité, ce qu'elle est pourtant dans son

⁹³³ D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie des moyens », *LPA*, 23 juin 2004, n° 125, p. 13, spéc. p. 16.

⁹³⁴ *Ibid.*

⁹³⁵ D. Cholet, *La célérité de la procédure en droit processuel*, thèse, LGDJ, 2003, p. 135.

principe. Les modalités de la motivation limitent, alors, quelque peu l'affirmation que l'exigence de motivation est un rempart contre la justice expéditive. »⁹³⁶

303. Une économie de temps critiquée dans sa réalité – Enfin, la réalité même du gain de temps permis par l'économie des moyens peut être contestée, tant à court terme qu'à long terme. A court terme, si l'économie des moyens permet de soustraire de la rédaction des motifs la réponse à de nombreux moyens, il doit être rappelé que l'ensemble des moyens ont, en règle générale, été examinés un par un, à la fois par le rapporteur, éventuellement par le réviseur, et par le rapporteur public. Le gain de temps est certain, notamment pour les rapporteurs et rapporteurs publics pouvant adapter leurs analyses en anticipant une économie, mais il doit être relativisé. Surtout, à long terme, en favorisant la répétition des recours, l'économie des moyens peut conduire à une surcharge de travail supérieure au gain de temps obtenu par l'allègement de la rédaction des motifs : le principe de l'économie des moyens « est à double tranchant dans la mesure où il peut conduire à “nourrir” indirectement le contentieux »⁹³⁷. Plusieurs auteurs ont donc insisté sur le fait qu'une obligation pour le juge de répondre expressément à tous les moyens, ou aux seuls moyens accueillis, ne conduirait pas à un allongement du temps contentieux, voire l'inverse en tarissant la source des recours⁹³⁸. L'analyse n'est pas étrangère au Conseil d'Etat. Frédéric Dieu l'a souligné relativement à l'économie des moyens de légalité interne en cas de demande d'injonction⁹³⁹. Proposant d'interdire l'économie des moyens préalablement au prononcé d'une injonction conditionnelle, le rapporteur public Daumas, dans ses conclusions sur l'arrêt de Section *Commune d'Emerainville*, avançait au soutien de sa proposition, notamment, que « l'accroissement de la charge de travail ne serait en tout état de cause que transitoire – en vidant plus complètement, d'emblée, les litiges dont il est saisi, le juge réduirait la propension

⁹³⁶ *Ibid.*, p. 139.

⁹³⁷ D. Dero-Bugny, *loc. cit.*, spéc. n° 10, p. 8.

⁹³⁸ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 759 : un accueil de l'ensemble des moyens de légalité fondés « pourrait tout à fait aller dans le sens d'une plus grande rapidité du travail juridictionnel car de cette manière il serait possible d'éviter de nouveaux litiges. » ; D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie de moyens », *loc. cit.*, spéc. p. 17 : « s'il est constant que l'examen de tous les moyens d'annulation soulevés entraîne dans un premier temps un allongement de la durée de l'instance, il n'est pas moins vrai qu'en levant définitivement les incertitudes sur le bien-fondé de ces moyens, le juge évite le risque de voir ultérieurement d'autres instances ouvertes à propos du même contentieux, ce qui en définitive, présente un gain de temps plus favorable à une bonne administration de la justice. ».

⁹³⁹ F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1086 : « La règle de l'économie de moyens n'est donc pas si économe que cela des efforts des magistrats puisqu'elle incite à la poursuite du contentieux jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le fond des conclusions à fin d'injonction. Le gain de temps existe mais à court terme seulement, c'est-à-dire au cours de l'instance initiale. A plus long terme, l'application de la règle de l'économie de moyens peut conduire à un encombrement de la justice administrative et à une surcharge de travail pour ceux qu'elle était censée délester (...) ».

des requérants à revenir vers lui dans le cadre d'une nouvelle instance faisant suite à une nouvelle décision de l'administration ou dans le cadre d'un contentieux indemnitaire. »⁹⁴⁰

B. UNE CRITIQUE RELATIVISÉE

304. La critique de l'économie des moyens sur le terrain de l'efficacité du juge, en tant qu'elle affecterait sa capacité à vider définitivement les litiges, pour être appréciée à sa juste mesure, doit éviter trois écueils : ne pas sous-estimer l'intérêt d'une annulation pour illégalité externe (1) ; ne pas exagérer le mauvais usage que le juge ferait de l'économie des moyens (2) ; ne pas surestimer la responsabilité de l'économie des moyens dans la répétition des recours (3).

1. DE L'INTÉRÊT D'UNE ANNULATION POUR ILLÉGALITÉ EXTERNE

305. Les auteurs affirment régulièrement qu'à la suite d'une telle annulation, l'administration peut « reprendre la même décision »⁹⁴¹, « reprendre le même acte »⁹⁴², expression que l'on retrouve également dans les motifs du Conseil d'Etat⁹⁴³. Selon le professeur Koubi, cette formulation induit l'idée fausse que les annulations pour illégalité interne et externe seraient de types différents, alors que « l'annulation n'est pas découpée » et fait disparaître toujours l'acte « dans son intégralité normative »⁹⁴⁴. Dès lors, « s'il y a régularisation ultérieure, souligne le professeur Gourdou, celle-ci n'interviendra que par l'édition d'un acte différent. »⁹⁴⁵ Si le contenu est identique à celui de la décision annulée, la décision qui suit l'annulation est toujours un acte nouveau.

Il en résulte, d'ailleurs, que la nouvelle décision ne peut être rétroactive⁹⁴⁶, ce qui participe, en soit, de l'intérêt d'une annulation, même pour illégalité externe. L'annulation pour de tels vices est ainsi « un moyen de gagner du temps »⁹⁴⁷, temps dont le justiciable peut tirer profit. L'administration est tenue, pour prendre une nouvelle décision, de le faire sur la

⁹⁴⁰ V. Daumas, concl. sur CE Sect., 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, n° 363047, via ArianeWeb.

⁹⁴¹ A. Courrèges, S. Daël, *op. cit.*, p. 267 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1221, p. 1110 ; M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 986, p. 484.

⁹⁴² F. Blanco, *op. cit.*, p. 176.

⁹⁴³ CE, 14 mai 1997, *Delaunay*, n° 176806, rec. t. 1017 : à la suite de l'annulation d'une décision de refus prise en méconnaissance de sa propre compétence, le ministre « a pu, comme il l'a fait, tirer les conséquences de la décision (...) du Conseil d'Etat », en procédant à un nouvel examen de la demande de l'intéressé pour ainsi « reprendre la même décision » en la fondant sur un motif non erroné en droit (souligné par nous).

⁹⁴⁴ G. Koubi, *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, thèse, Montpellier, 1984, p. 87.

⁹⁴⁵ J. Gourdou, *op. cit.*, p. 72.

⁹⁴⁶ CE, 16 juin 1995, *M. Mifsud*, n° 139177, rec. t. 987. Selon Henri Bouillon, il s'agirait de la « différence fondamentale » entre la régularisation et la réfection qui « n'est pas rétroactive, puisqu'elle consiste en l'adoption d'un nouvel acte », in H. Bouillon, « La régularisation d'un acte administratif après annulation conditionnelle : une technique en gestation », *AJDA*, 2018, p. 142, spéc. p. 144.

⁹⁴⁷ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, 11^e éd., 2015, n° 360, p. 193.

base des circonstances de fait et de droit au moment où elle statue. L'évolution de ces circonstances peut venir faire échec au nouvel acte projeté⁹⁴⁸, tandis que l'écoulement du temps peut conduire, plus simplement, à l'abandon de son projet de décision par l'administration ; « le temps n'est jamais neutre dans l'action publique. »⁹⁴⁹

Aussi, la jurisprudence *Danthony*⁹⁵⁰ est de nature à atténuer la critique de l'économie des moyens de légalité interne, en conditionnant la censure d'un vice de procédure, outre l'hypothèse qu'il constitue une garantie pour les intéressés, à sa potentielle influence sur le sens de la décision attaquée⁹⁵¹. Dès lors, si un moyen tiré d'un vice de procédure satisfait les critères de cette jurisprudence, l'annulation à laquelle il conduit est, en toute logique, susceptible d'aboutir à une nouvelle décision contenant un sens différent. Il y a lieu de penser qu'une application rigoureuse de la jurisprudence *Danthony* doit permettre d'éviter que des annulations fondées uniquement sur une illégalité externe conduisent toujours à l'édition d'un nouvel acte de contenu identique.

En ce sens, il peut être soutenu, selon les espèces, qu'il est de bonne méthode pour le juge de s'abstenir de se prononcer sur la légalité de motifs dont il vient de constater qu'ils ont été pris sur la base d'un avis vicié de partialité⁹⁵², insuffisamment motivé⁹⁵³, ou à l'égard duquel l'autorité auteur de l'acte s'est crue liée à tort⁹⁵⁴. Que vaut, en effet, l'appréciation de fond de motifs pris sur le fondement d'un acte lui-même irrégulier, comme l'appréciation du contenu d'une décision dont il apparaît que les manquements aux règles d'édition ont été de nature à en influencer le sens ? Il faut ici rappeler que l'économie des moyens, par ses diverses fonctions, participe de la cohérence de la démonstration du juge⁹⁵⁵. Autrement dit, l'économie de la légalité interne peut, selon les espèces, relever d'un bon usage de l'économie des

⁹⁴⁸ De la première décision annulée à l'édition de la nouvelle, les circonstances de fait ont pu évoluer favorablement au requérant si, par exemple, l'acte litigieux ne pouvait être édicté que dans un délai déterminé, ou que l'intéressé, désormais à la retraite, ne peut plus en faire l'objet. Une modification, entre temps, de l'état du droit, peut aussi faire échec à la nouvelle décision.

⁹⁴⁹ C. Mialot, « L'arrêt Danthony du point de vue du justiciable », *AJDA*, 2012, p. 1484, spéc. p. 1489.

⁹⁵⁰ CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033, rec. 649 ; *AJDA*, 2012, p. 195, chron. Domino et Bretonneau, *ibid.*, p. 1484, étude Mialot ; *D.*, 2013, p. 324, obs. Boskovic, Corneloup, Jault-Seseke, Joubert et Parrot ; *RFDA*, 2012, p. 284, concl. Dumortier ; *ibid.*, p. 296, note Cassia ; *ibid.*, p. 423, étude Hostiou

⁹⁵¹ CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, précit. : « un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

⁹⁵² CE, 22 juillet 1994, *Alberto*, précit.

⁹⁵³ CE, 25 novembre 2009, *Association Promouvoir*, précit.

⁹⁵⁴ CE, 7 juin 1995, *Delaunay*, n° 159362, rec. t. 626.

⁹⁵⁵ Les exemples précités peuvent être rapprochés de l'usage que le juge fait de l'économie des questions de recevabilité quand il fait reste de droit. Lorsqu'il choisit de rejeter au fond une requête irrecevable, il ne constate quasiment jamais cette irrecevabilité, pour borner sa démonstration sur le rejet au fond, au profit de la cohérence générale des motifs et de l'intelligibilité du raisonnement exposé.

moyens par le juge.

306. Il est, de même, possible de relativiser la critique d'une annulation fondée sur une illégalité des motifs, sans réponse à aucun autre moyen, compte tenu de l'ouverture, par la décision *Hallal* de 2004, de la substitution de motifs, qui permet à l'administration défenderesse de « faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué »⁹⁵⁶. Cette possibilité vise à prévenir l'édiction d'un nouvel acte de même contenu fondé sur des motifs différents, source de répétition du contentieux, comme l'a clairement explicité le commissaire du gouvernement sur cet arrêt⁹⁵⁷. MM. Donnat et Casas dans leur chronique sur la décision *Hallal* reconnaissent ce « gain de temps » comme le « principal argument en faveur » de la substitution de motifs⁹⁵⁸. Les critiques soulevées dans leur commentaire méritent cependant ici d'être soulignées, relevant une moindre rigueur du contrôle de l'administration qui pourra notamment attendre d'être devant le juge pour avancer le véritable motif de sa décision. Leurs critiques relèvent d'une logique du contentieux de la légalité dont s'éloigne la jurisprudence *Hallal*, comme plus tard la jurisprudence *Danthony*, et au terme de laquelle une illégalité entraîne mécaniquement une sanction. L'économie des moyens symbolise cet effet mécanique : illégalité égale annulation.

2. DU BON USAGE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DE LÉGALITÉ INTERNE PAR LE JUGE

307. Dès lors que le juge prononce une annulation sur la base d'une illégalité externe sans rien dire de la légalité interne, le soupçon plane sur la légalité intrinsèque du nouvel acte au contenu identique. Il est à craindre, alors, que le juge se soit abstenu de relever une ou plusieurs illégalités entachant le fond de la décision. On ne saurait, pour autant, présumer que le juge a opté pour la solution la moins intéressante pour le requérant et la suite du conflit. Sans méconnaître les risques de l'économie des moyens, les membres de la juridiction administrative s'attachent à souligner que le juge sait en faire bon usage. Le choix du moyen permettant de vider le plus complètement le litige relève, selon MM. Stahl et Domino, d'un

⁹⁵⁶ CE Sect., 6 février 2004, *Hallal*, n° 240560, rec. 48, concl. de Silva ; *RFDA*, 2004, p. 740, concl. de Silva ; *AJDA*, 2004, p. 436, chron. Donnat et Casas ; *RDP*, 2005, p. 530, note Guettier.

⁹⁵⁷ I. de Silva, concl. sur CE Sect., 6 février 2004, *Hallal*, *RFDA*, 2004, p. 740 : « prévenir un nouveau contentieux, dès lors que l'administration peut et souhaite reprendre, en cas d'annulation par le juge, une décision à la portée identique qui reposerait sur un nouveau motif légalement fondé. [...] Il en résultera une triple économie de temps et de charge contentieuse : pour l'administration, pour le requérant, pour le juge. Il nous paraît, en définitive, raisonnable de ne pas annuler une décision qui est légalement justifiée, même si le bon motif n'a pas été trouvé à temps ».

⁹⁵⁸ F. Donnat, D. Casas, chron. sous CE Sect., 6 février 2004, *Hallal*, *AJDA*, 2004, p. 436, spéc. p. 439 : « c'est désormais le juge de l'excès de pouvoir qui validera directement la décision au vu du nouveau motif invoqué, ou dira d'emblée à l'administration que le nouveau motif qu'elle avance n'est pas plus valable que le premier, et non l'administré qui devra, muni de la décision juridictionnelle constatant l'excès de pouvoir, retourner devant l'administration pour obtenir le réexamen de sa situation et intenter, le cas échéant, un nouveau recours. ».

« devoir déontologique » du juge⁹⁵⁹, tandis que l'économie des moyens, précise M. Péano, « ne consiste pas à privilégier nécessairement les vices de forme et à s'y réfugier »⁹⁶⁰. François Gazier notait déjà en 1951 une évolution du Conseil d'Etat en ce sens⁹⁶¹, analyse, ou impression, que les professeurs Auby et Drago semblent confirmer dans les années 1980⁹⁶². Plus récemment, Didier Chauvaux affirme que « même en l'absence de contrainte législative ou réglementaire, les juridictions sont plus conscientes que par le passé de la responsabilité qu'elles assument en choisissant un terrain d'annulation. L'idée s'impose qu'il faut normalement privilégier un moyen de légalité interne sur un vice de forme ou de procédure. »⁹⁶³ Nous rappellerons ici les résultats de l'étude statistique opérée sur 481 décisions d'annulation pour excès de pouvoir rendues par le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort, de 2012 à 2015 : 68,6% sont fondées exclusivement sur un moyen de légalité interne⁹⁶⁴.

Par ailleurs, l'économie des moyens de légalité interne ne saurait être dénoncée comme relevant par principe d'une mauvaise volonté du juge, mais doit pouvoir aussi s'apprécier, selon les espèces, comme un ajustement de l'intervention juridictionnelle aux circonstances de l'affaire. En s'abstenant de s'immiscer dans le contrôle de la légalité interne, le juge s'auto-limite. Cette attitude, au lieu d'être dénoncée comme réalisation incomplète et inefficace de l'office du juge, peut aussi se défendre, selon les espèces, comme relevant d'une sage retenue en vertu d'une certaine conception de la répartition des rôles entre administré, administration et juge administratif. La technicité de la matière et le respect des prérogatives des différents acteurs peuvent inciter le juge à se garder de se prononcer sur le fond, préférant renvoyer les parties à un stade antérieur de la procédure. Une telle attitude est à rapprocher de celle adoptée par le juge de cassation à l'égard des juridictions administratives spéciales : le Conseil d'Etat, après cassation, renvoie presque systématiquement l'affaire, optant pour « un

⁹⁵⁹ J.-H. Stahl, X. Domino, chron. sous CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, *AJDA*, 2011, p. 2226, spéc. p. 2229.

⁹⁶⁰ D. Péano, « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2011, p. 612, spéc. p. 614.

⁹⁶¹ F. Gazier, « Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950 », *loc. cit.*, spéc. p. 78 : « Le Conseil d'Etat avait tendance autrefois à retenir, parce que suffisant à motiver son annulation, le seul moyen de légalité externe, qu'il avait examiné en premier rang, le contrôle contentieux d'un acte allant normalement de l'extérieur vers l'intérieur. Pour donner meilleure justice aux requérants, il lui arrive aujourd'hui d'examiner d'abord les moyens de légalité interne pour les retenir de préférence s'ils sont bien fondés. »

⁹⁶² J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1134, p. 240 : « Certes, il arrive encore souvent que le juge, en face de moyens de forme et de fond pareillement fondés, se contente d'annuler sur la base des moyens de forme. Mais lorsque l'illégalité de fond lui paraît particulièrement grave, il peut annuler directement en se fondant sur les moyens de légalité interne, choisissant ainsi lui-même la base de sa décision. »

⁹⁶³ D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 66 : « (...) le souci d'éviter que le litige renaisse de ses cendres influence le choix d'un terrain d'annulation (...) ».

⁹⁶⁴ Auxquelles il faut ajouter les 2,5% fondées à la fois sur un moyen de légalité interne et externe. *Cf.* n° 180.

usage exceptionnel du règlement au fond »⁹⁶⁵.

Annulant pour illégalité externe, le juge laisse les parties maîtres du contenu de la décision, dans lequel il refuse, tant que possible, de s'immiscer ; au lieu de pousser son contrôle au terme de ses possibilités, le juge invite les parties, du moins dans un premier temps, à renouer le dialogue en recommençant la procédure. Il peut en aller ainsi, par exemple, lorsque le juge se borne à annuler une sanction pour non respect des droits de la défense, sans se prononcer sur l'existence d'une faute. Par ailleurs, si le juge ne s'est pas prononcé sur ce point, le procès a donné lieu à un débat contradictoire sur la légalité interne de l'acte, qui peut avoir révélé à l'administration certaines irrégularités qu'elle pourra corriger pour la nouvelle décision. Le procès est alors une étape conflictuelle dans la relation entre administration et administré, à l'occasion de laquelle le juge conduit les parties à reprendre une partie du processus d'édiction de l'acte. Le professeur Hostiou, à propos du contentieux de l'urbanisme, avance ainsi l'idée qu'une annulation pour vice de procédure peut être choisie par le juge pour indiquer à l'administration que l'acte est illégal au fond : « En "renvoyant sa copie à l'Administration" pour des irrégularités de forme ou de procédure, le juge administratif peut penser que celle-ci lui reviendra améliorée sur le fond. »⁹⁶⁶

A ceci faut-il ajouter que le juge ne peut annuler pour vice de forme ou de procédure qu'à la condition que le requérant ait expressément soulevé un tel moyen. Est ainsi formellement exprimée dans la requête la volonté du requérant d'obtenir l'annulation de l'acte attaqué sur le fondement de telles irrégularités. Aussi Daniel Chabanol suggère-t-il au requérant souhaitant absolument obtenir un examen de la légalité interne de l'acte attaqué, d'anticiper une possible économie de moyens, et de s'abstenir, en conséquence, de soulever des moyens de légalité externe⁹⁶⁷.

3. DE LA RESPONSABILITÉ LIMITÉE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LA RÉPÉTITION DU CONTENTIEUX

308. Il ne faut pas imputer à l'économie des moyens une part de responsabilité trop large dans les phénomènes de répétition du contentieux, qu'elle n'alimente que dans une certaine mesure. L'accroissement des recours, outre le facteur général de complexification du droit applicable, résulte aussi des limites posées aux pouvoirs du juge à qui il ne revient pas, hormis dans certaines hypothèses de pleine juridiction, de substituer sa décision à celle de

⁹⁶⁵ J.-H. Stahl, « Recours en cassation », *RDCA*, n° 189.

⁹⁶⁶ R. Hostiou, « Le droit vu du pont », *loc. cit.*, spéc. p. 128.

⁹⁶⁷ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 360, p. 190 : « il faut savoir que, si l'on veut absolument faire juger le fond, il est sage de ne pas invoquer des moyens de forme ou plus généralement de légalité externe ».

l'administration. Il peut être reproché à l'économie des moyens de ne pas donner son efficacité maximale à une annulation, mais c'est bien la limitation du juge au prononcé d'une annulation qui conduit, en premier lieu, à ce que la décision juridictionnelle puisse ne pas épuiser un conflit. La critique de l'économie des moyens méritera d'être plus sévère dès lors que cette pratique fera obstacle à la pleine efficacité du pouvoir d'injonction, reconnu au juge précisément dans l'optique de renforcer sa capacité à vider les litiges. Mais l'économie des moyens est, à la base, une adaptation par le juge de la réponse aux moyens à l'étendue de ses pouvoirs : c'est parce qu'il est borné à l'annulation que le juge économise des moyens inutiles à cette annulation ; ce n'est pas parce qu'il économise des moyens qu'il est borné à l'annulation⁹⁶⁸. Tant que le juge demeure essentiellement limité à la disparition de l'acte illégal, cette limitation crée une situation qui appelle l'édiction d'un nouvel acte. Dans ce cadre, faut-il enfin rappeler que la saisine du juge procède de la volonté d'un justiciable de contester une décision administrative, volonté qui demeure intrinsèquement indépendante des motifs rédigés par le juge dans sa décision. L'économie de certains moyens peut conforter cette volonté, mais ne la crée pas directement ; si une réponse exhaustive aux moyens pourrait, dans certains cas, désinciter le futur requérant, elle ne pourrait l'empêcher d'agir.

*

CONCLUSION DE SECTION

309. Mise en ordre de la critique de l'inefficacité de l'économie des moyens –

Cette section a visé, d'abord, à compléter et ordonner les nombreuses critiques convergeant pour contester l'économie des moyens en tant que technique nuisant à l'efficacité du juge pour vider les litiges. Trois niveaux de critiques ont été distingués : le fait que toute économie d'un moyen prive les parties d'informations sur l'état du droit applicable ; le fait que l'économie d'un moyen de légalité susceptible d'être accueilli restreint l'étendue de l'autorité de chose jugée ; enfin le fait que l'économie des moyens permet au juge d'économiser le motif d'annulation le plus intéressant pour le requérant. Cette critique, appuyée sur la distinction des conséquences entre annulation pour illégalité externe et interne, reproche à l'économie des moyens d'être source d'insécurité juridique et d'alimenter la répétition des recours. Pratiquant l'économie des moyens, le juge de la légalité ne tiendrait pas suffisamment compte des conséquences de sa décision : l'économie des moyens concentre

⁹⁶⁸ L'économie des moyens accentue les lacunes du recours pour excès de pouvoir, mais n'en est pas la source. L'analyse du professeur Blanco doit être confirmée sur ce point : cette technique « participe ainsi aux lacunes traditionnelles du recours pour excès de pouvoir comme instrument de direction de l'action administrative et à l'ineffectivité des sentences d'annulation. », F. Blanco, *op. cit.*, p. 178.

l'intervention du juge sur l'annulation de l'acte litigieux sans l'inscrire dans la perspective plus longue d'un litige destiné à renaître une fois quitté le prétoire.

310. Mise en perspective de la critique de l'inefficacité de l'économie des moyens – Ces critiques convergentes révèlent une certaine conception de l'efficacité du juge, qui a été identifiée sur trois points : l'intérêt réel du requérant ne réside pas dans la seule annulation ; le litige réel ne se limite pas à la contestation d'un unique acte administratif ; enfin, le temps contentieux doit être appréhendé à long terme, l'économie des moyens ne permettant qu'un gain de temps limité et destiné à être annulé par la répétition des recours. Ces critiques ont été relativisées, en ce qu'elles peuvent conduire à trois écueils : croire qu'une annulation pour motif de légalité externe est toujours dépourvue d'intérêt ; croire que le juge ne sait faire bon usage de l'économie des moyens ; enfin, imputer à l'économie des moyens une trop large responsabilité dans la répétition des recours.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

311. Variété des critiques de l'économie des moyens – Ce chapitre révèle la variété des critiques de l'économie des moyens, en tant que réalisation inefficace ou incomplète de l'office du juge administratif, et met au jour ses inconvénients, en tant qu'abstention du juge : le moyen économisé, c'est la matière litigieuse délaissée, la question de droit non tranchée, la chose non jugée.

Différents chemins critiques peuvent donc aboutir à la même conclusion. Une conception plus exigeante de la motivation pourrait imposer au juge de faire la lumière sur tous les moyens ; une conception plus stricte du principe dispositif et de l'obligation de statuer *omnia petita* pourrait aboutir à un nouvel équilibre dans la répartition des rôles processuels, au terme duquel le juge devrait toujours, par principe, répondre aux moyens invoqués, *que* les moyens invoqués, *tous* les moyens invoqués ; une réaffirmation de l'office du juge de la légalité comme du juge de cassation pourrait consister dans la constatation de toutes les violations du droit relevées par les parties ; la recherche d'une sécurité juridique accrue peut justifier de répondre à toutes les questions de droit posées dans une instance, afin d'éclairer les parties sur les conséquences d'une annulation.

312. Sous-réalisation ou hiérarchisation des missions du juge administratif – L'auto-limitation du juge résulte de la hiérarchisation de ses finalités. L'économie des

moyens procède de la nécessité pour le juge de prioriser ses missions, compte tenu de sa charge de travail. Cette mise en ordre se fait au profit d'une mission première, apporter une solution aux conclusions dont il est saisi, et fait écho à l'analyse générale que les professeurs Cadiet, Amrani-Mekki et Normand formulent à l'égard de l'office juridictionnel : « juger consiste plus à rendre la justice en disant le droit, qu'à dire le droit en rendant la justice. »⁹⁶⁹ Le juge administratif ne répond ainsi aux questions de droit qui lui sont posées à travers les moyens que dans la mesure où cela s'avère nécessaire à la réponse aux demandes ; il clarifie l'état du droit, tranche les débats, fait œuvre jurisprudentielle, motive et donc, répond aux moyens invoqués dans l'optique de trancher le litige, et non l'inverse. Il y a subordination des finalités de l'office juridictionnel à cette finalité première. A celle-ci correspond une subordination des fonctions du moyen (fonder l'accueil des conclusions, structurer le débat contentieux, poser une question de droit). Dès lors qu'un moyen n'est plus nécessaire pour justifier l'accueil des conclusions (fonction première), le juge pourra ne pas y répondre, peu importe que ce moyen ait été central dans la structuration du débat contentieux, ou qu'il pose une importante question de droit (fonctions secondaires).

Sont à cet égard particulièrement significatifs les propos d'Anne Courrèges dans ses conclusions sur l'arrêt *Association des hôpitaux privés sans but lucratif*⁹⁷⁰. Estimant, sur la question de la modulation des effets de l'annulation, qu'il n'est en l'espèce pas nécessaire de répondre à l'ensemble des moyens de légalité invoqués, la commissaire du gouvernement interroge la formation de jugement : « Quel intérêt auriez-vous en effet à vous prononcer sur le bien-fondé de tous les autres moyens ? Il n'est pas de votre office de procéder à une consultation juridique ».

313. L'économie des moyens peut être mise en cause par la montée en puissance des fonctions secondaires des moyens, en considérant que le juge doit répondre à des moyens alors même qu'ils ne sont plus nécessaires pour répondre à la demande, afin de faire œuvre de pédagogie et de transparence, de respecter la demande des parties, de dénoncer toutes les illégalités ou encore de préciser l'état du droit applicable au nom de la sécurité juridique. L'instauration de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, étudié plus loin, en est l'illustration, imposant au juge de répondre à des moyens de légalité au nom de la sécurité juridique, alors même que cette réponse ne serait pas nécessaire pour justifier la solution⁹⁷¹.

⁹⁶⁹ L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani-Mekki, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁷⁰ A. Courrèges, concl. sur CE, 21 novembre 2008, *Association des hôpitaux privés sans but lucratif*, n° 305292, inédites.

⁹⁷¹ Cf. n° 667 et s.

CONCLUSION DE TITRE

314. La tension entre fonctions et critiques de l'économie des moyens – La crise chronique de l'économie des moyens doit être appréhendée en prenant, à la fois, la pleine mesure de ses fonctions et de ses critiques. A l'égard des premières, l'économie des moyens permet au juge, notamment, de contourner des questions délicates, voire de choisir entre plusieurs motifs d'annulation, mais encore d'alléger sa charge de travail et de simplifier la motivation, à la fois instrument d'accélération du temps juridictionnel et de maîtrise du temps jurisprudentiel. Ces fonctions variées ont été synthétisées en trois axes : fonction réductrice, libératrice, démonstratrice. Les critiques sont elles aussi variées. En économisant des moyens, le juge, dans une certaine mesure, réalise incomplètement son office. Il peut être soutenu que le juge doit répondre exhaustivement aux moyens parce qu'il est « servant des plaideurs » et « servant de la loi »⁹⁷² : parce que les moyens ont été invoqués et que le juge doit respecter la matière litigieuse ; parce que le juge doit préciser, autant que faire ce peut, l'état du droit dans ce cadre. Aussi l'économie de certains moyens est-elle contestée par là où elle est justifiée, au nom de l'efficacité du juge. Source d'insécurité juridique, permettant au juge de faire varier la portée d'une annulation, elle affecterait sa capacité à trancher complètement les litiges.

315. Exacerbation de la crise chronique, développement de la crise actuelle – L'économie des moyens survit, dans une situation de crise chronique, malgré ses critiques et tant que perdure un certain équilibre entre ses fonctions et ses inconvénients. Cependant, deux phénomènes menacent cet état de fait. D'une part, une accentuation de la crise chronique : l'exigence croissante de pédagogie, d'efficacité juridictionnelle, de sécurité juridique, renforce la lumière portée sur les limites de l'économie des moyens. D'autre part, s'ajoute à la crise chronique une crise d'origine plus récente et qui se manifeste par le développement, depuis 1995, de pouvoirs dont l'exercice s'avère incompatible avec l'économie des moyens. Cette crise actuelle ne consiste pas à critiquer l'économie des moyens, mais à faire progressivement reculer la possibilité même de son exercice.

⁹⁷² Pour reprendre les termes du professeur Bolard in G. Bolard, « L'arbitraire du juge », in *Mélanges offerts à Pierre Drai. Le juge entre deux millénaires*, Dalloz, 2000, p. 225, spéc. p. 227.

TITRE 2. LA CRISE ACTUELLE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS :

UN USAGE DÉCLINANT

316. Les termes de la contradiction – La crise actuelle de l'économie des moyens procède de la contradiction entre l'ancien et le nouveau : d'une part, la technique de l'économie des moyens, profondément ancrée dans la pratique du juge administratif ; d'autre part, le renouveau des pouvoirs du juge administratif. L'objet de ce titre est de mettre au jour la tension entre ces deux réalités.

L'hypothèse proposée est celle d'une incompatibilité croissante de l'économie des moyens avec le développement des nouveaux pouvoirs du juge administratif en contentieux de la légalité. Ceux-ci tendent, dans des hypothèses croissantes, à contraindre le juge à répondre expressément à tous les moyens, ou du moins, à davantage de moyens que l'état précédent de ses pouvoirs l'y autorisait. Ainsi, le juge ne veut pas le déclin de l'économie des moyens, il le subit du fait de l'exercice des pouvoirs en question qui lui imposent une remise en cause de cette pratique.

317. Le seul mouvement des pouvoirs incompatibles avec l'économie des moyens ne suffit pas à en caractériser la crise, encore faut-il qu'il trouve opposition. Celle-ci est constituée par l'attachement du juge administratif à l'économie des moyens, véritable usage juridictionnel. Au développement de pouvoirs incompatibles s'oppose une résistance de l'économie des moyens, technique profondément ancrée dans la pratique du juge. La crise actuelle doit donc être appréhendée à l'égard des deux réalités contradictoires en tension : en prenant la mesure, d'abord, de l'ancrage de l'économie des moyens dans la pratique du juge (*Chapitre 1*), ensuite, du déclin qu'elle subit face au développement de pouvoirs nouveaux (*Chapitre 2*).

CHAPITRE 1. UNE TECHNIQUE ANCRÉE DANS LA PRATIQUE DU JUGE ADMINISTRATIF

318. Pour mesurer l'ancrage de l'économie des moyens dans la pratique du juge administratif, il faut appréhender cette technique en tant qu'usage du juge.

Ainsi, à un premier niveau d'observation, le recours à l'économie des moyens réunit les caractères d'un usage : ancrée dans la pratique du juge mais non obligatoire (*Section 1*). A un second niveau d'observation, cet usage trouve son terrain de prédilection dans le contentieux de l'excès de pouvoir. La pratique de l'économie des moyens découle en effet mécaniquement de la conception classique de l'office du juge de l'excès de pouvoir, avec laquelle elle entretient un lien logique étroit. En ce sens elle peut être qualifiée d'usage privilégié du juge de l'excès de pouvoir (*Section 2*).

SECTION 1. UN USAGE CARACTÉRISÉ DU JUGE ADMINISTRATIF

« La façon dont est motivée une décision de justice est la résultante d'usages. Ceux-ci se perpétuent au moyen de la fidélité aux précédents ou par le biais des enseignements que les juges plus anciens prodiguent à leurs collègues plus jeunes. Se trouve ainsi pérennisée une certaine tradition juridique nationale. »⁹⁷³

B. GENEVOIS

319. Si les auteurs parlent régulièrement de « règle » ou de « principe » de l'économie des moyens⁹⁷⁴, de telles expressions ne doivent pas prêter à confusion. La pratique de l'économie des moyens par le juge administratif, tout en étant ancienne, constante, fréquente, n'en est pas pour autant obligatoire. Habituelle sans être imposée, elle réunit les caractères d'un usage⁹⁷⁵.

⁹⁷³ B. Genevois, « Remarques d'un praticien du contentieux administratif », in H. Ruiz Fabri et J.-M. Sorel (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 225, spéc. p. 228.

⁹⁷⁴ Cf. n° 24.

⁹⁷⁵ Le terme « usage » a déjà été employé pour qualifier l'économie des moyens, cf. O. Le Bot, *op. cit.*, n° 554, p. 276 ; C. Cantié, « Les visas apposés sur les décisions des juridictions administratives », *JCP A*, 2013, comm. 2098 ; F. Melleray, note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon, DA*, 2009, n° 6, comm. 94.

320. Définition d'un usage – L'économie des moyens est d'abord une pratique, c'est-à-dire une « façon habituelle d'agir »⁹⁷⁶. Certains parlent, à raison, d'une « pratique traditionnelle »⁹⁷⁷, « pratique habituelle »⁹⁷⁸, « méthode habituelle »⁹⁷⁹, « habitude de motivation »⁹⁸⁰. Le terme d'« usage » sera ici entendu comme un comportement répétitif, en dehors de sa définition particulière comme source du droit se rapprochant de la coutume⁹⁸¹. L'usage peut se comprendre comme « la pratique habituelle de quelque chose »⁹⁸², une « pratique particulière », « reçue généralement »⁹⁸³. En ce sens, la particularité du comportement qualifié d'usage tient à ce que son caractère habituel ne résulte pas d'un caractère obligatoire. C'est par cette association de caractères que l'économie des moyens peut susciter l'étonnement, dans un sens comme dans l'autre : une technique non imposée... et pourtant récurrente ; une pratique récurrente... pourtant non obligatoire.

321. Une nature confirmée par les conclusions des rapporteurs publics – Les conclusions des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics sont révélatrices sur ce point. Dès lors qu'ils s'écartent d'une application stricte du principe de l'économie des moyens, ils ne manquent pas de souligner qu'ils proposent d'opérer « une petite entorse à l'économie des moyens »⁹⁸⁴, invitant à retenir un double terrain d'annulation « par exception »⁹⁸⁵, « par dérogation à votre pratique habituelle d'économie des moyens »⁹⁸⁶, proposant « de prendre quelques libertés avec la règle habituelle de l'économie des moyens »⁹⁸⁷. En même temps qu'ils révèlent le caractère non obligatoire de l'économie des moyens – puisqu'il est bien proposé de ne pas y recourir –, ils révèlent également son caractère traditionnel – les conclusions précisant bien qu'ils proposent une dérogation⁹⁸⁸, à titre exceptionnel⁹⁸⁹.

⁹⁷⁶ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 11^e éd., 2016, entrée « usage ».

⁹⁷⁷ D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et cassation*, 2010, p. 58, spéc. p. 65.

⁹⁷⁸ E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 7 juin 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c. commune de Gouvieux*, n° 383048, inédites.

⁹⁷⁹ J.-F. Inseguet, note sur CE, 31 mars 2010, *Commune de Chateauneuf-du-Rhône*, *AJDA*, 2010, p. 1385, spéc. p. 1388.

⁹⁸⁰ D. Péano, « Recours pour excès de pouvoir. – Contrôle de la légalité externe », *JCl Adm.*, fasc. 1150, n° 4.

⁹⁸¹ G. Teboul, *Usages et coutume dans la jurisprudence administrative*, thèse, LGDJ, 1989, p. 5.

⁹⁸² A. Rey (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 1992, entrée « user ».

⁹⁸³ E. Littré, *Dictionnaire de la langue française*, Hachette, 1874, t. 4, p. 2399. Parfois assimilé à la « coutume » en tant qu'« habitude commune à un grand nombre de personnes, à un groupe social particulier », *Le dictionnaire érudit de la langue française*, Larousse, 2009, entrée « usage ».

⁹⁸⁴ G. Pellissier, concl. sur CE, 14 octobre 2015, *Région Réunion*, *BJCP*, 2016, p. 71.

⁹⁸⁵ R. Victor, concl. sur CE, 2 décembre 2016, *Société Entreprise Jean Lefebvre Nord et a.*, n° 385469, inédites.

⁹⁸⁶ E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 7 juin 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c. commune de Gouvieux*, n° 383048, inédites ; R. Victor, concl. sur CE, 22 septembre 2017, *Société Libb 2*, n° 404068, inédites : « dérogeant à l'économie des moyens, votre décision pourrait utilement prendre parti sur les autres moyens du pourvoi ».

⁹⁸⁷ R. Decout-Paolini, concl. sur CE, 15 avril 2015, *Département de la Dordogne*, n° 369289, inédites.

⁹⁸⁸ P. Frydman, concl. sur CE, 21 juillet 1989, *Ministre de l'urbanisme c. Association pour la défense de*

322. La motivation façonnée par les usages – Le fait que la rédaction des décisions de justice résulte en partie d’usages, d’habitudes transmises au fil des générations de juges, ne doit pas étonner. Si la parole du juge est une parole contrainte, ni la loi ni la jurisprudence ne peuvent régir jusqu’à la virgule des motifs. La rédaction de la justification de la solution nécessite une certaine marge de liberté qui donnera lieu à la construction d’habitudes au fil du temps. Sur ce point, les propos du président Genevois en exergue font écho à ceux du professeur Halpérin : « Les styles judiciaires sont traités comme des constructions historiques reposant sur la transmission et la répétition de “règles de rédaction” selon des mécanismes qui s’apparentent à ceux des règles coutumières, en donnant un rôle important à la durée des usages et à la reconnaissance de leur caractère en apparence obligatoire par des générations de juristes. »⁹⁹⁰ Habitude de motivation, l’économie des moyens est encore qualifiée d’« attitude »⁹⁹¹, de « façon de faire »⁹⁹² du juge.

323. L’usage de la non-motivation sous l’Ancien Régime – L’analyse de l’absence de motivation des décisions de justice, comme usage sous l’Ancien Régime, peut ici servir de repère. Les auteurs affirment généralement que « La non-motivation des jugements demeure la règle jusqu’à la Révolution »⁹⁹³. Les études de MM. Sauvel⁹⁹⁴ et Godding⁹⁹⁵, puis de M. Texier⁹⁹⁶, plus récemment de Mme Gjidara⁹⁹⁷, M. Wijffels⁹⁹⁸, M. Halpérin⁹⁹⁹ et M. Bigot¹⁰⁰⁰ convergent généralement vers ce constat. Plus précisément, les auteurs se sont interrogés sur

l’environnement de Golfe-Juan-Vallauris, précit. ; E. Crépey, concl. sur CE, 22 février 2017, *Société Valmonde et Cie*, précit. ; V. Restino, concl. sur TA Montreuil, 10 juillet 2012, *Fédération des employés et cadres de la CGT FO et a.*, *AJDA*, 2012, p. 1905.

⁹⁸⁹ R. Schwartz, concl. sur CE, 7 juin 2000, *Univeristé Pierre et Marie Curie de Paris VI*, n° 194294, inédites.

⁹⁹⁰ J.-L. Halpérin, « Les styles judiciaires, des traditions nationales ? », *Droit et société*, vol. 91, n° 3, 2015, p. 491, spéc. p. 494. En ce sens, « il ne faut pas négliger l’aspect traditionnel de la technique », précise Thomas Delanlssays (T. Delanlssays, *op. cit.*, spéc. p. 24), citant justement Marcel Mauss : « Il n’y a pas de technique et pas de transmission, s’il n’y a pas de tradition. » (M. Mauss, *Techniques, technologie et civilisation*, PUF, 2012, p. 374 sq.).

⁹⁹¹ J.-M. Auby, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *AJDA*, 1966, p. 5, spéc. p. 12.

⁹⁹² D. Chabanol, *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, n° 61, p. 91

⁹⁹³ S. Dauchy et V. Demars-Sion, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l’ancien droit : principe ou usage ? », *RHD*, t. 82, avril-juin 2004, p. 171, c’est même l’« une des principales caractéristiques de la justice d’Ancien Régime ».

⁹⁹⁴ T. Sauvel, « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, p. 5, spéc. p. 30

⁹⁹⁵ P. Godding, « Jurisprudence et motivation des sentences, du Moyen-Âge à la fin du 18^{ème} siècle », in C. Perelman, P. Foriers (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1978, p. 37.

⁹⁹⁶ P. Texier, « Jalons pour une histoire de la motivation des sentences », in *La motivation*, Travaux de l’Association H. Capitant, LGDJ, 2000, p. 5, spéc. p. 6 : « Sous l’Ancien Régime les décisions de justice ne sont pas motivées (...) ».

⁹⁹⁷ S. Gjidara, « La motivation des décisions de justice : impératifs anciens et exigences nouvelles », *LPA*, 26 mai 2004, n° 105, p. 3.

⁹⁹⁸ A. Wijffels, « La motivation des décisions judiciaires », in F. Hourquebie, M.-C. Ponthoreau (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 141, spéc. p. 145.

⁹⁹⁹ J.-L. Halpérin, « Les styles judiciaires, des traditions nationales ? », *Droit et société*, vol. 91, n° 3, 2015, p. 491, spéc. p. 494.

¹⁰⁰⁰ G. Bigot, « Histoire de la motivation en droit public français », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 47.

le caractère contraignant de la non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : « principe ou usage ? »¹⁰⁰¹. Pour Alain Wijffels, « Il n'y a en principe pas d'obligation de motiver le jugement, mais (...) il n'y a inversement pas non plus d'interdiction générale. »¹⁰⁰² La motivation était « déconseillée mais pas interdite »¹⁰⁰³. Aussi, « Peut-on parler d'une "interdiction" de motivation, dès lors qu'aucune loi ne semble défendre formellement au juge de faire connaître les motifs qui fondent sa décision ? Assurément non », répondent Serge Dauchy et Véronique Demars-Sion, concluant : « Il faut donc renoncer à l'idée d'un principe de non-motivation »¹⁰⁰⁴. Au regard de ces caractéristiques – pratique généralement suivie sans être imposée – les auteurs considèrent le terme « usage » comme le plus approprié pour qualifier l'absence de motivation des décisions de justice sous l'Ancien Régime¹⁰⁰⁵.

Des similarités se dégagent entre la non-motivation sous l'Ancien Régime et la technique étudiée : ces pratiques consistent toutes deux à restreindre la parole du juge et s'appliquent de façon constante sans pour autant être imposées. Aussi proposons-nous, pour les mêmes raisons, de qualifier l'économie des moyens d'usage du juge administratif au regard, d'une part, de son ancrage dans la pratique du juge (§1), d'autre part, de son caractère non obligatoire (§2).

§1. UNE TECHNIQUE PROFONDÉMENT ÉTABLIE DANS LA PRATIQUE DU JUGE

324. En relevant la phrase-type qui indique l'exercice par le juge de l'économie des moyens (A), il est possible d'étudier sa diffusion dans l'histoire du contentieux administratif pour apercevoir à la fois son ancienneté, sa constance et sa fréquence (B).

A. IDENTIFICATION DU RECOURS À L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LA PRATIQUE DU JUGE

325. L'usage par le juge administratif d'une formule-type facilite la recherche de la pratique de l'économie des moyens. Là où elle est indiquée, on peut affirmer que le juge pratique l'économie des moyens (1). Il faut cependant se garder d'affirmations présomptueuses quant aux conséquences d'une absence de la formule-type (2).

¹⁰⁰¹ S. Dauchy et V. Demars-Sion, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage ? », *RHD*, t. 82, avril-juin 2004, p. 171.

¹⁰⁰² A. Wijffels, *loc. cit.*, p. 145.

¹⁰⁰³ T. Le Bars, *Le défaut de base légale en droit judiciaire privé*, thèse, LGDJ, 1997, n° 18, p. 19. Jean-Paul Andrieux, étudiant l'éphémère apparition au XIII^{ème} siècle de quelques motivations, vient confirmer que, dans les rares cas où elle apparaissait, elle n'était jamais imposée (J.-P. Andrieux, *Histoire de la jurisprudence. Les avatars du droit prétoire*, Vuibert, 2012, p. 161).

¹⁰⁰⁴ S. Dauchy et V. Demars-Sion, *loc. cit.*, spéc. p. 172.

¹⁰⁰⁵ S. Dauchy et V. Demars-Sion, *loc. cit.*, spéc. p. 173 : « A défaut d'un principe contraignant, il existait donc une "règle générale" ou plus exactement, comme l'a clairement dit La Roche Flavin, un "usage" auquel les magistrats de l'ancienne France ne semblent pas avoir dérogé ». Reprenant l'expression « usage de la non-motivation », J.-L. Halpérin, *loc. cit.*, spéc. p. 497 ; employant également le terme « usage » pour qualifier la non-motivation sous l'Ancien Régime, T. le Bars, *op. cit.*, n° 19, p. 20.

I. LA PRÉSENCE DE LA FORMULE-TYPE INDIQUE LA PRATIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

326. L'« expression stéréotypée »¹⁰⁰⁶ par laquelle le juge administratif indique l'économie de certains moyens connaît plusieurs variantes. Parfois, le juge indique qu'il rend sa décision « sans qu'il soit besoin de statuer »¹⁰⁰⁷ sur les autres moyens, ou « d'examiner »¹⁰⁰⁸ ces moyens. D'autres formulations, plus rares, indiquent tout aussi clairement que le juge économise la réponse expresse à certains moyens, comme dans l'arrêt *Benjamin* où le Conseil d'Etat précise : « sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir »¹⁰⁰⁹ ; ou dans l'arrêt d'Assemblée *Fauchon* : « sans qu'il soit besoin d'examiner le mérite du moyen pris d'un prétendu détournement de pouvoir »¹⁰¹⁰.

La formule-type est amenée à évoluer, dans la lignée des recommandations du *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, vers une variante plus explicite, indiquant, par exemple, que « Le motif retenu suffisant à entraîner cette annulation, il n'est pas nécessaire de statuer sur les autres moyens du pourvoi. »¹⁰¹¹ La version « sans qu'il soit besoin » demeure néanmoins, et largement, la plus utilisée. Cette incise peut être placée à différents endroits de la décision. On peut la retrouver dès avant la réponse au moyen par le juge, ou à la conclusion de cette réponse comme le recommande le Guide du rapporteur au Conseil d'Etat¹⁰¹².

Elle peut être utilisée pour indiquer l'économie de certains moyens de fond, ou de tous les moyens de fond lorsque le juge fonde sa décision sur un unique moyen d'ordre public soulevé d'office, indiquant alors « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête », entendu *l'ensemble des moyens* soulevés dans la requête. La même formule-type est employée lors de l'économie de certaines fins de non-recevoir, comme dans la décision *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*¹⁰¹³. Elle se

¹⁰⁰⁶ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, 1972, rééd., LGDJ, 2014, Anthologie du droit, p. 104.

¹⁰⁰⁷ CE Sect., 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois*, n° 99532, rec. 117. V. également : CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, n° 72210, rec. 86 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 50.

¹⁰⁰⁸ CE Ass., 7 février 1947, *D'Aillières*, rec. 50 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 55. V. également CE Ass., 27 mai 1949, *Véron-Réville*, rec. 246 ; CE Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223, rec. 449.

¹⁰⁰⁹ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17413, rec. 541 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 43. De même, CE, 28 février 1902, *Sieur Botta*, rec. 151.

¹⁰¹⁰ CE Ass., 18 février 1949, *Sieur Fauchon*, rec. 82. Ici, la formulation varie également par la précision du moyen du requérant auquel le juge décide de ne pas répondre.

¹⁰¹¹ CE, 8 février 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable*, n° 402417, rec. 33. C'est ce que préconise ledit rapport : « Expliquer, mieux que par la formule actuelle (...) que le juge ne se prononce pas sur les autres moyens dès lors qu'il en a retenu un qui donne satisfaction au requérant. », *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, avril 2012, p. 34.

¹⁰¹² *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat*, *op. cit.*, n° 3.1.3.1.1, p. 334 : « Il est préférable de faire figurer cette formule après avoir accueilli le moyen fondé, au moment où il est statué sur les conclusions ».

¹⁰¹³ CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*,

retrouve également lorsque le juge fait l'économie de l'ensemble des questions de recevabilité pour rejeter directement au fond, « sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête », comme dans l'arrêt *Société « Les films Lutétia »*¹⁰¹⁴.

La lecture régulière des décisions du Conseil d'Etat suffit à observer que cette formule-type apparaît très fréquemment. Une étude statistique, sur les années 2012 à 2015, fait apparaître que lorsque le Conseil d'Etat, statuant en premier et dernier ressort, accueille pleinement la demande d'annulation pour excès de pouvoir dont il est saisi, il recourt à cette formule-type dans plus de 70% des cas¹⁰¹⁵. La statistique est la même quand il annule une décision juridictionnelle en tant que juge de cassation¹⁰¹⁶.

Si une formule-type indique l'économie de moyens, peut-on en déduire que l'absence de cette formule-type signifie l'absence d'une telle économie ? La prudence interdit une réponse sans nuance.

2. L'ABSENCE DE LA FORMULE-TYPE N'INDIQUE PAS NÉCESSAIREMENT L'ABSENCE DE TOUTE ÉCONOMIE DE MOYENS

327. Deux remarques nuancent l'affirmation selon laquelle l'absence de la formule-type signifierait que le juge ne pratique pas l'économie des moyens.

328. Une économie de moyens sans formule-type – Premièrement, aucune jurisprudence du Conseil d'Etat ni aucune disposition du code de justice administrative n'imposent au juge de préciser qu'il ne répond pas à certains moyens. Une telle indication, de bonne pratique, est voulue par l'exigence d'intelligibilité des décisions, mais elle n'est pas imposée aux juges sous peine de sanction. Le juge administratif peut donc économiser certains moyens sans que sa décision ne comporte la phrase-type indiquant une telle économie, comme le fait par exemple le Conseil d'Etat dans les grands arrêts *Daudignac*¹⁰¹⁷, *Sieur Botta*¹⁰¹⁸ ou *Casanova*¹⁰¹⁹.

rec. 962 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 15 : « Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir opposées par la compagnie des tramways électriques au pourvoi du syndicat (...) ».

¹⁰¹⁴ CE Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutétia »*, rec. 693 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 72.

¹⁰¹⁵ Cf. dans cette section, n° 340 sqq.

¹⁰¹⁶ Cf. n° 344.

¹⁰¹⁷ CE Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, rec. 362 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 61 ; *D.*, 1951, p. 589, concl. Gazier. Le Conseil d'Etat annule l'arrêté du maire de Montauban, soumettant à autorisation préalable l'exercice de la profession de photographe-filméur sur la voie publique, pour atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. S'il s'agit bien du seul moyen examiné expressément par le juge, il ne s'agissait pas du seul moyen invoqué par le requérant. Seulement, le Conseil d'Etat ne précise pas qu'il se garde d'examiner « le moyen de détournement de pouvoir allégué par les requérants et fondé sur les interventions auprès des pouvoirs publics, hautement proclamées dans les journaux de la corporation, des photographes installés », ainsi que le présente le commissaire du gouvernement Gazier dans ses conclusions, considérant d'ailleurs, lui-même, qu'il était « inutile » de l'examiner.

¹⁰¹⁸ CE, 8 juillet 1904, *Botta*, n° 11574, rec. 557, concl. Romieu ; *GAJA*, 21^e éd., n° 13 ; *GCJA*, 2015, n° 28,

329. L'hypothèse du moyen unique – Deuxièmement, si l'unique moyen sur lequel le juge se prononce pour motiver une annulation pour excès de pouvoir s'avère être le seul et unique moyen soulevé par le requérant, alors il ne recourra pas à la formule-type. Celle-ci est en effet réservée aux seuls moyens invoqués et le juge n'indique pas qu'il se garde de répondre aux moyens d'ordre public non invoqués et qui sont pourtant, en principe, examinés d'office. Le Conseil d'Etat annule la décision litigieuse sur le vu de cet unique moyen invoqué, sans préciser qu'il n'est pas besoin d'examiner les moyens d'ordre public non invoqués, tels que l'incompétence de l'auteur de l'acte ou la violation de l'autorité absolue de chose jugée¹⁰²⁰. L'absence de la formule-type n'indique pas que le juge n'a pas fait l'économie des moyens d'ordre public non invoqués et qu'il a pourtant, en principe, examinés.

330. Une phrase-type utilisée par d'autres juges – Quand ils pratiquent la technique de l'économie des moyens, le Conseil constitutionnel, comme la Cour de justice de l'Union européenne ou la Cour de cassation, recourent également à la même formule-type – « sans qu'il soit besoin... » – suivie de certaines variantes¹⁰²¹. L'on constatera d'ailleurs que cette formule-type semble avoir été d'abord utilisée par le juge judiciaire, avant son homologue administratif¹⁰²².

Sous ces réserves, il est donc possible, en s'appuyant notamment sur cette formule-type indiquant le recours à l'économie des moyens, d'étudier son ancienneté, sa constance, son champ d'application et sa fréquence.

B. MESURE DE L'ANCRAGE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LA PRATIQUE DU JUGE

331. L'étude des recueils de décisions du Conseil d'Etat jusqu'aux plus anciens, ainsi que l'élaboration de statistiques, font apparaître que le recours par le juge administratif à la

concl. Romieu. Le Conseil d'Etat annule un arrêt de la Cour des comptes pour violation de l'autorité de chose jugée sans se prononcer sur les autres moyens soulevés par les requérants et tirés de l'incompétence de la Cour et de violation de la loi, et sans indiquer cette économie par une incise dans ses motifs.

¹⁰¹⁹ CE, 29 mars 1901, *Casanova*, rec. 333 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 8. Le Conseil d'Etat annule la délibération du conseil municipal attribuant un traitement à un médecin sans se prononcer sur les moyens invoqués par les requérants, et présentés dans les visas, dont l'un, assimilable à un détournement de pouvoir, était tiré de ce que la délibération attaquée « n'a eu d'autre but que de créer un emploi inutile au profit d'un protégé de la municipalité », et l'autre, assimilable à une incompétence, de ce que le préfet n'avait pas le pouvoir d'autoriser une telle dépense. Or, la formule-type indiquant l'économie de ces moyens est absente des motifs.

¹⁰²⁰ Exemples de décisions d'annulation sur la base du seul moyen invoqué par le requérant, sans préciser la formule-type : CE Sect., 17 novembre 1986, *Syndicat départemental CFDT-PTT des Hauts-de-Seine*, n° 64905, rec. 256, *AJDA*, 1987, p. 118, concl. Lasserre ; CE, 28 novembre 2014, *Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole*, n° 365913, inédit, *ArianeWeb*, concl. Daumas ; CE, 15 octobre 2014, *Société Geodis Logistics Nord*, n° 370620, *AJDA*, 2014, p. 2399, *ArianeWeb*, concl. Keller ; CE, 5 février 2014, *M. Jablonka*, n° 358224, *AJDA*, 2014, p. 312, *ArianeWeb*, concl. Keller ; CE, 5 avril 2013, *Société Vivendi Télécom International*, n° 350316, *Dr. Fisc.*, 2013, comm. 353, n° 26, concl. Daumas ; CE, 28 décembre 2016, *Commune de Garges-lès-Gonesse*, n° 384236, inédit, *ArianeWeb*, concl. Daumas.

¹⁰²¹ Cf. n° 404.

¹⁰²² Cf. n° 337.

technique de l'économie des moyens est une pratique à la fois ancienne (1), constante (2) et fréquente (3).

I. UNE PRATIQUE ANCIENNE

332. Il faut remonter aux années 1830 pour trouver les premiers exemples de pratique explicite de l'économie des moyens dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (a), devancé sur ce point par la Cour de cassation (b).

a. L'ancienneté de la technique de l'économie des moyens dans les décisions du juge administratif

333. 1806-1820 – La lecture des premiers recueils des arrêts du Conseil d'Etat¹⁰²³ fait apparaître des pratiques de l'économie des moyens. Seulement, le Conseil d'Etat n'insère dans les motifs de ses décisions, souvent très courts, aucune formule-type ou autre indication signalant qu'il ne statue pas sur certains moyens. C'est à la lecture des notes précédant les arrêts et exposant les questions qui se sont posées au Conseil et les différents moyens des parties, que l'on découvre que certains moyens soulevés n'ont reçu aucune réponse dans la décision. Le commentateur lui-même peut le préciser dans son exposé préliminaire.

Dans le recueil constitué par Jean-Baptiste Sirey, *Jurisprudence du Conseil d'Etat depuis 1806*¹⁰²⁴, la lecture de l'exposé des faits et prétentions des parties, précédant la reproduction de la décision du Conseil, fait parfois apparaître certains moyens sur lesquels ce dernier ne s'est pas prononcé. Aux termes de la recherche, il s'agit généralement de cas dans lesquels le juge économise la réponse à des moyens de fond après avoir accueilli un moyen tiré de l'incompétence du conseil de préfecture, en réalité de la juridiction administrative, pour statuer sur le litige¹⁰²⁵. Cependant, il est possible de trouver déjà des exemples d'économie de moyens en dehors du cas particulier dans lequel le juge constate l'incompétence de la juridiction administrative. Ainsi d'une affaire *Blanchard*¹⁰²⁶ de 1812, dans laquelle un percepteur des impôts demandait l'annulation de deux arrêtés préfectoraux le déclarant débiteur de certaines sommes envers une commune. Le requérant invoquait une violation de l'autorité de chose jugée et opposait également une prescription aux décisions

¹⁰²³ Sur ce point, cf. P.-N. Barenot, *Entre théorie et pratique : les recueils de jurisprudence, miroirs de la pensée juridique française (1789 – 1914)*, thèse, Bordeaux, 2014, p. 154 sqq., « Aux origines du recueil Lebon, la jurisprudence du Conseil d'Etat ».

¹⁰²⁴ J.-B. Sirey, *Jurisprudence du Conseil d'Etat depuis 1806*, t. 2, 1818, ci-après *JCE*.

¹⁰²⁵ CE, 17 janvier 1812, *Section de la commune de Lizolle*, *JCE*, p. 13 ; CE, 28 mai 1812, *Les habitants du hameau de Jussy*, *JCE*, p. 72 ; CE, 15 juin 1812, *Sieur Guillot c. sieur Lesterling*, *JCE*, p. 80 ; CE, 28 mai 1812, *Les héritiers Rossigneux c. l'Administration des domaines*, *JCE*, p. 68.

¹⁰²⁶ CE, 26 mars 1812, *Sieur Blanchard*, *JCE*, p. 46.

attaquées. Le Conseil d'Etat se prononce sur le fond de l'affaire et annule les arrêtés litigieux, sans répondre à aucun de ces deux moyens soulevés par le requérant, et sans pour autant indiquer cette abstention dans sa décision.

334. Années 1820 – La première édition du recueil publié par Macarel en 1821 contient plusieurs exemples similaires dans lesquels le Conseil d'Etat se contente d'accueillir un moyen d'incompétence du conseil de préfecture, et économise les moyens de fond¹⁰²⁷, relevant parfois d'office le moyen d'incompétence¹⁰²⁸. Mais on trouve également des arrêts où le Conseil d'Etat pratique l'économie de moyens en dehors des cas d'incompétence de la juridiction administrative. Dans un arrêt *Brunner* de 1821, il infirme au fond la solution du conseil de préfecture sans se prononcer, comme nous l'apprend la note, sur le moyen tiré par le ministre de ce que le conseil de préfecture avait excédé l'étendue de ses pouvoirs en prononçant une décision d'annulation¹⁰²⁹. Dans un arrêt *Gottlob de Fabern* de 1824, le Conseil d'Etat annule une décision du Ministre de la guerre pour vice de procédure sans se prononcer sur un moyen de fond invoqué par les requérants¹⁰³⁰. Dans un arrêt *Saisy de Kerampuil* de 1825, il économise un moyen tiré de l'incompétence du préfet auteur de la décision litigieuse, pour se fonder uniquement sur un moyen de fond¹⁰³¹.

L'économie des moyens pratiquée par le Conseil d'Etat à cette époque ne se limite pas aux décisions d'annulation. Sans l'indiquer, là non plus, dans les motifs, le Conseil d'Etat pratiquait déjà la technique du jugement pour faire reste de droit, consistant à rejeter une requête directement au fond sans se prononcer sur sa recevabilité. Par exemple, dans un arrêt *Lanjuinais c. de Valmy*, le commentateur s'attarde sur la question du bien-fondé d'une fin de non-recevoir soulevée par le défendeur pour finalement préciser que « le conseil n'a pas jugé

¹⁰²⁷ CE, 18 avril 1821, *Le Ministre des finances c. Chazal*, rec. 500 : « Le Conseil d'Etat n'a du prononcer que sur les moyens de forme et de compétence. » ; CE, 18 avril 1821, *Le Ministre des finances c. les communes de la vallée de Barousse*, rec. 505 ; CE, 31 octobre 1821, *Armfield*, rec. 422 : « Le Conseil d'Etat a prononcé (...) l'annulation de l'arrêté attaqué, pour incompétence, ce qui rend superflue l'analyse des moyens sur le fond (...) » ; CE, 18 juillet 1821, *Vigne c. la commune de Bouillargues*, rec. 145 : « Le Conseil d'Etat n'a statué que sur le moyen d'incompétence. ».

¹⁰²⁸ CE, 14 novembre 1821, *La commune de Plaintel c. celle de Saint-Julien*, rec. 455 : « La commune de Plaintel a déféré cet arrêté à la censure du Conseil d'Etat. Il a été annulé pour cause d'incompétence, moyen que la commune n'avait pas proposé. » ; CE, 18 janvier 1821, *Rigobert-Friquet et a.*, rec. 149 : « Les opposans se sont pourvus devant le Conseil d'Etat contre ces deux décisions. Comme ils n'ont discuté que la question du fond, et nullement celle de compétence, sur laquelle seul le Conseil d'Etat a prononcé, l'analyse de leurs moyens serait inutile. ».

¹⁰²⁹ CE, 30 mai 1821, *Le Ministre de l'intérieur c. Léonard Brunner*, rec. 23. « Le Conseil d'Etat n'a pas prononcé sur ce moyen. ».

¹⁰³⁰ CE, 4 août 1824, *Gottlob de Fabern c. le Ministre de la guerre*, rec. 487 : « C'est par un moyen de forme que la décision qu'ils attaquaient a été annulée », alors que les requérants contestaient également le fond.

¹⁰³¹ CE, 23 novembre 1825, *Saisy de Kerampuil c. Legoff*, rec. 701. De même, CE, 2 décembre 1829, *Société de dessèchement des marais de Bouin c. les sieurs Luminais, Blanchardet consorts*, rec. 445 : « Le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté par un moyen de forme non prévu par les appelans. ».

à propos de la prendre en considération et d'y statuer », et a rejeté directement au fond¹⁰³². Le professeur Ciaudo affirme que « Ce n'est qu'à partir de 1870 que le Conseil d'Etat utilise le jugement pour faire reste de droit dans son acception actuelle, afin de rejeter le recours en raison de son mal-fondé »¹⁰³³, tandis qu'il n'aurait antérieurement pratiqué que des économies de moyens *entre* fins de non-recevoir¹⁰³⁴. Or, il apparaît au terme de nos recherches que le Conseil d'Etat pouvait pratiquer, dès les années 1820, de véritables jugements pour faire reste de droit, économisant l'ensemble des questions de recevabilité pour rejeter directement au fond, sans l'indiquer par une incise dans ses motifs.

335. Années 1830 – Dans les années 1830, la pratique de l'économie des moyens non indiquée dans les motifs se poursuit¹⁰³⁵. Mais c'est à cette époque qu'apparaissent les premières indications par le juge de l'économie de certains moyens, essentiellement à l'égard des fins de non-recevoir. Ainsi, dans un arrêt de 1832, *Guibert*, le Conseil d'Etat rejette une requête au fond « sans qu'il soit besoin d'apprécier le mérite des fins de non-recevoir ou moyens de forme »¹⁰³⁶. Cette technique accompagnée de cette formule devient récurrente au fil des années 1830¹⁰³⁷, et concerne également des rejets pour irrecevabilité faisant l'économie de certaines fins de non-recevoir¹⁰³⁸.

¹⁰³² CE, 27 août 1828, *Lanjuinais c. de Valmy*, rec. 654. Pour d'autres exemples : CE, 15 août 1821, *Hospice des Andelys c. les héritiers de Bouville*, rec. 262 ; CE, 23 décembre 1829, *Carlier et consorts c. le Ministre des finances*, rec. 495.

¹⁰³³ A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, thèse, L'Harmattan, 2009, n° 165, p. 149.

¹⁰³⁴ Technique que l'auteur fait remonter à 1834, *Ibid.*, p. 148.

¹⁰³⁵ CE, 3 février 1830, *Dubras et consorts*, rec. 52 : « Le Conseil d'Etat a statué, par application d'un moyen qui n'avait pas été présenté par l'appelant, et qui nous paraît très fondé. » ; CE, 14 octobre 1831, *Emeringer c. la ville de Sierk*, rec. 187 ; « (...) mais le Conseil ne s'est pas arrêté au moyen de forme : il a prononcé sur le fond, en annulant les arrêtés attaqués. » ; CE, 25 janvier 1832, *Noury*, rec. 50 : « il a annulé l'arrêté par un moyen de forme non déduit par les parties. ».

¹⁰³⁶ CE, 16 novembre 1832, *Guibert et a. c. les concessionnaires du dessèchement de la vallée de l'Authie, et les maires de Boisle et autres communes*, rec. 632. Sur ce point, le professeur Poulet mentionne une décision CE, 16 janvier 1828, *André*, rec. 57 (in F. Poulet, *op. cit.*, p. 512), qui contient l'indication suivante : « Considérant qu'en admettant que le sieur André fût recevable à attaquer le décret du 27 février 1805, il serait mal fondé dans son pourvoi, puisqu'il s'agit, dans l'espèce, d'une dette de commune devenue dette de l'Etat (...) et qui se trouve frappée de déchéance par la loi du 15 janvier 1810 (...) ».

¹⁰³⁷ CE, 23 novembre 1832, *Roque et cons.*, rec. 649 : « Sans qu'il soit besoin d'examiner la qualité des demandeurs en requête civile » ; CE, 4 janvier 1833, *De Guéhéneuc*, rec. 4 : « Sans qu'il soit besoin de prononcer sur les fins de non-recevoir » ; CE, 11 janvier 1833, *Héritiers Dalesme et Chatelut*, rec. 24 : « Sans qu'il soit besoin de s'arrêter à la fin de non-recevoir » ; CE, 27 août 1833, *De Boufflers c. la fabrique de Romanèche*, rec. 508 : « sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir, tirée de l'expiration des délais de pourvois » ; CE, 18 septembre 1833, *Successions de Peschery*, rec. 530 : « Sans qu'il soit besoin de s'arrêter aux fins de non-recevoir » ; CE, 5 décembre 1833, *Perret et consorts*, rec. 677 : « sans qu'il soit besoin de statuer sur la question de déchéance » ; CE, 3 janvier 1834, *Cognet c. ville de Guillitère*, rec. 12 : « Sans qu'il soit besoin de s'arrêter aux fins de non-recevoir ».

¹⁰³⁸ CE, 21 mars 1834, *Brun*, rec. 204 : rejet pour irrecevabilité d'un recours dirigé contre un acte insusceptible de recours « sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir (...) » ; CE, 21 avril 1836, *Héritiers Blachier c. le ministre des finances*, rec. 181 : rejet pour irrecevabilité un recours touché par la déchéance, « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres fins de non-recevoir ». Pour d'autres références, cf. A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 148.

Quant à l'économie des moyens de fond, les premiers exemples d'arrêts indiquant une telle économie dans leurs motifs apparaissent à la même époque. C'est en 1833 qu'on trouvera les premiers arrêts, *Elections d'Anfreville-sous-les-Monts* et *Maugars et Laganry*, indiquant expressément une telle économie¹⁰³⁹. Puis, dans un arrêt de 1834, le Conseil d'Etat prononce également une annulation « Sans qu'il soit besoin de statuer sur les moyens de forme produits par [le requérant] »¹⁰⁴⁰. On trouve d'autres exemples, éparpillés dans les recueils des années 1830¹⁰⁴¹.

336. Années 1840 à 1920 – Dès les années 1830 donc, le Conseil d'Etat commence à indiquer dans ses motifs qu'il statue sans répondre à certains moyens invoqués. La pratique se poursuit dans les années 1840¹⁰⁴². Cette technique s'ancre dans la pratique du Conseil d'Etat et, à partir de cette époque, on en trouve des exemples, dans chaque recueil annuel, qu'il s'agisse d'économie des moyens de recevabilité¹⁰⁴³ ou de fond¹⁰⁴⁴. Plus spécifiquement, on trouve dès 1898 un arrêt du Conseil d'Etat annulant un acte « sans qu'il soit besoin de statuer

¹⁰³⁹ CE, 25 octobre 1833, *Maugars et Laganry*, rec. 579 : le Conseil d'Etat y annule l'arrêté d'un conseil de préfecture « Sans qu'il soit besoin, vu le supplément d'instruction, de s'arrêter au moyen de nullité résultant de ce que l'avis du directeur des contributions n'a pas été communiqué au réclamant, ainsi que le prescrivait l'article 28 de la loi du 26 mars 1831 » ; CE, 22 février 1833, *Élections d'Anfreville-sous-les-Monts*, n° 10217, rec. 126 : « sans qu'il soit besoin d'examiner si l'arrêté attaqué a été pris hors des délais prescrits par la loi ». Une telle pratique apparaît donc quelques années précédemment à ce qu'affirme Emilie Akoun, remontant à un arrêt de 1844 (E. Akoun, *op. cit.*, p. 580, note 235).

¹⁰⁴⁰ CE, 3 avril 1834, *Soullignac Saint-Rome*, rec. 212.

¹⁰⁴¹ CE, 25 août 1835, *Chartier*, rec. 530 : « Sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens préjudiciels présentés par le requérant » ; CE, 1^{er} août 1837, *Elections de Lens*, rec. 371 : « Sans qu'il soit besoin de statuer sur le moyen de forme proposé par le requérant » ; CE, 21 décembre 1837, *Dupeyrat c. le ministre de la marine*, rec. 563 : « sans qu'il soit besoin de statuer sur les vices de formes reprochés audit arrêté ». CE, 11 janvier 1838, *Elections de Nevers*, rec. 20 ; « Sans qu'il soit besoin de statuer sur le moyen tiré de la violation des articles 378, 380 du Code de procédure » ; CE, 10 janvier 1839, *Godard c. Lecourt*, rec. 15 : « sans qu'il soit besoin de statuer sur le moyen de forme résultant de ce que ledit arrêté ne porterait la signature que de deux des conseillers qui l'ont rendu ».

¹⁰⁴² CE, 15 juin 1841, *Leclercq*, rec. 235 : « sans qu'il soit besoin de statuer sur les vices de forme reprochés à l'arrêté attaqué » ; CE, 23 mai 1844, *Basire*, rec. 291 : « Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens du pourvoi (...) » ; CE, 21 juin 1844, *Elections de Saint-Front*, rec. 376 ; CE, 28 août 1844, *Dulignon*, rec. 544 ; CE, 18 janvier 1845, *Ville de Bordeaux*, rec. 26 ; CE, 31 janvier 1845, *Dandoy et comp.*, rec. 43 ; CE, 18 avril 1845, *Millart*, rec. 174 ; CE, 29 février 1846, *Compagnie des mines de Vicoigne*, rec. 103 ; CE, 27 mai 1846, *Commune d'Archignac c. le conseil général du département de la Dordogne*, rec. 312 ; CE, 8 janvier 1847, *Sauton et Santa c. la commune de Chauffourt*, rec. 24 ; CE, 26 avril 1847, *Elections de Limoges*, rec. 242 ; CE, 6 août 1847, *Elections d'Arbecy*, rec. 540 ; CE, 27 avril 1847, *Caillard et compagnie*, rec. 260 ; CE, 17 juin 1848, *Boileau et consorts*, rec. 389 ; CE, 2 avril 1849, *Dauthiez c. Isnard Maubert*, rec. 221 : « Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs énoncés dans la requête ».

¹⁰⁴³ Sur ce point, en complément des exemples déjà cités, nous renvoyons aux références jurisprudentielles recueillies par Alexandre Ciaudo, *in op. cit.*, pp. 148 sq.

¹⁰⁴⁴ Pour ne citer que quelques exemples : CE, 9 février 1850, *Elections de Cournonterral*, rec. 138 ; CE, 28 juin 1855, *Directeur des forges de la Chaussade*, rec. 488 ; CE, 25 avril 1860, *Pellerin*, rec. 358 ; CE, 14 janvier 1865, *Pénicaud*, rec. 64 ; CE, 22 février 1870, *Colin*, rec. 118 ; CE, 14 mai 1875, *Courau*, rec. 486 ; CE, 21 mai 1880, *Grandjean*, rec. 474 ; CE, 9 janvier 1885, *Commune de Lestelle c. Montsarrat*, rec. 40 ; CE, 14 février 1890, *Elections de Pioussay*, rec. 167 ; CE, 2 février 1895, *Baudon de Mouy*, rec. 121 ; CE, 3 août 1900, *Elections de Saint-Ambroix*, rec. 530 ; CE, 5 février 1910, *Sieur Pomaret*, rec. 151 ; CE, 30 avril 1915, *Chiappini*, rec. 128 ; CE, 23 janvier 1920, *Compagnie internationale des wagons-lits*, rec. 87.

sur les moyens présentés par le requérant »¹⁰⁴⁵, indiquant le relevé d'office d'un moyen d'ordre public et permettant d'économiser l'ensemble des moyens soulevés¹⁰⁴⁶.

b. Une technique antérieurement identifiée dans les arrêts de la Cour de cassation

337. Alors que la formule-type apparaît, au sein des décisions du juge administratif, dans les années 1830, on en trouve des illustrations plus anciennes dans les arrêts de la Cour de cassation, et précédemment du Tribunal de cassation. Dès l'an 9, le Tribunal de cassation casse et annule « par ces motifs, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens proposés »¹⁰⁴⁷. La formule-type varie parfois, mais sans laisser de doute sur sa signification, comme lorsque le Tribunal casse « sans qu'il soit besoin d'entrer dans l'examen des autres moyens de cassation présentés par le demandeur »¹⁰⁴⁸. Les exemples se multiplient avec la Cour de cassation qui, à son tour, avant même 1820, casse et annule « sans qu'il soit besoin de s'expliquer sur les autres moyens »¹⁰⁴⁹, « de prononcer »¹⁰⁵⁰, « d'examiner »¹⁰⁵¹, « de statuer »¹⁰⁵² sur les autres moyens, ou encore « de s'occuper »¹⁰⁵³ des autres moyens, « de s'occuper des autres ouvertures de cassation proposées par les réclamans »¹⁰⁵⁴.

2. UNE PRATIQUE CONSTANTE

338. Si, avant 1832, aucune décision du Conseil d'Etat indiquant expressément la pratique de l'économie des moyens n'a été identifiée, le recueil en contient deux en 1832, sept en 1833 puis, à partir de 1834, chaque recueil contient une dizaine d'exemples¹⁰⁵⁵. La technique de l'économie des moyens, avec indication dans les motifs, s'ancre donc dans la pratique du juge et, compte tenu de l'augmentation du nombre de décisions, devient

¹⁰⁴⁵ CE, 18 novembre 1898, *Sieur Rémond*, rec. 715.

¹⁰⁴⁶ Emilie Akoun fait remonter une telle pratique à un arrêt de 1935 (E. Akoun, *op. cit.*, p. 203, n° 322, et ndbp n° 558), mais il s'avère qu'en effet, plusieurs arrêts illustrent un tel recours explicite à l'économie des moyens au bénéfice d'un moyen d'ordre public soulevé d'office, avant cette date. P. ex. : CE, 13 décembre 1901, *Sieur Maury*, rec. 889 ; CE, 4 août 1913, *Terlon*, rec. 961 ; CE, 25 novembre 1931, *Sieurs Blanchet et Peguy*, rec. 1023. De plus, comme exposé ci-avant, le juge pouvait se fonder sur un moyen soulevé d'office sans l'indiquer par une formule-type, v. CE, 14 novembre 1821, *La commune de Plaintel c. celle de Saint-Julien*, précit. ; CE, 18 janvier 1821, *Rigobert-Friquet et a.*, précit.

¹⁰⁴⁷ Sect. crim., 27 vendémiaire an 9, *Bull.* n° 22 ; cf. également Sect. crim., 8 prairial an 8, *Bull.* n° 353.

¹⁰⁴⁸ Sect. crim., 6 messidor an 9, *Bull.* n° 235.

¹⁰⁴⁹ Civ., 10 novembre 1818, *Bull.* n° 74.

¹⁰⁵⁰ Civ., 28 août 1809, *Bull.* n° 92.

¹⁰⁵¹ Civ., 2 avril 1817, *Bull.* n° 26 ; civ., 21 juillet 1817, *Bull.* n° 76 ; civ., 19 mai 1819, *Bull.*, n° 42.

¹⁰⁵² Civ., 3 février 1819, *Bull.* n° 10 ; civ., 20 décembre 1819, *Bull.* n° 71.

¹⁰⁵³ Civ., 5 mars 1817, *Bull.* n° 20 ; civ., 9 décembre 1818, *Bull.* n° 87 ; civ., 12 août 1818, *Bull.*, n° 65 ; civ., 10 août 1819, *Bull.*, n° 56 ; civ., 17 novembre 1819, *Bull.* n° 63.

¹⁰⁵⁴ Civ., 30 avril 1810, *Bull.* n° 20.

¹⁰⁵⁵ 1834 : 14 ; 1835 : 11 ; 1836 : 13 ; 1837 : 13 ; 1838 : 13 ; 1839 : 7 ; 1840 : 7 ; 1841 : 21 ; 1842 : 11 ; 1843 : 12 ; 1844 : 10 ; 1845 : 12 ; 1846 : 11 ; 1847 : 14 ; 1848 : 16 ; 1849 : 7 ; 1850 : 22 ; 1860 : 10 ; 1870 : 11 ; 1880 : 19 ; 1890 : 17 ; 1900 : 14 ; 1910 : 14.

nécessairement de plus en plus fréquente. Un siècle après la parution du premier recueil d'arrêts par Macarel, on compte, dans le recueil de l'année 1920, pas moins de 98 occurrences de formules-type indiquant le recours à la technique de l'économie des moyens. Cette pratique du recours à la formule indiquant l'économie de certains moyens, commencée dans les années 1830, n'est jamais abandonnée par le Conseil d'Etat qui l'a toujours exercée jusqu'à aujourd'hui¹⁰⁵⁶.

On peut faire un constat similaire dans la jurisprudence de la Cour de cassation qui fournit des illustrations de recours à l'économie des moyens, indiquées par la phrase-type, tout au long du 19^{ème} siècle¹⁰⁵⁷.

3. UNE PRATIQUE FRÉQUENTE

339. Une fréquence constatée par la doctrine et les juges administratifs – Les auteurs, sans exception, relèvent le caractère fréquent de la pratique de l'économie des moyens, se référant généralement à son utilisation par le juge de l'excès de pouvoir. S'il « arrive toutefois mais exceptionnellement que le juge renonce à cette règle de l'économie de moyens »¹⁰⁵⁸, cette « habitude de motivation »¹⁰⁵⁹ est une pratique « très générale »¹⁰⁶⁰, un « principe traditionnel »¹⁰⁶¹ ; « le juge ne s'écarte que de façon tout à fait exceptionnelle de

¹⁰⁵⁶ Pour des exemples, au fil des décennies : CE, 29 janvier 1830, *Sieur Roccaserra*, rec. 118 ; CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, précit. ; CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, rec. 86, *GAJA*, 21^e éd., n° 50 ; CE Ass., 28 mai 1954, *Barel*, rec. 308, *GAJA*, 21^e éd., n° 65 ; CE Ass., 24 juin 1960, *Société Frampar*, rec. 412, *GAJA*, 21^e éd., n° 73 ; CE Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, précit. ; CE Ass., 8 décembre 1978, *GISTI*, rec. 493, *GAJA*, 21^e éd., n° 82 ; CE Ass., 16 décembre 1988, *Bleton*, n° 77713, rec. 451 ; CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, rec. 466, *GAJA*, 21^e éd., n° 93 ; CE Ass., 26 octobre 2001, *Ternon*, rec. 497, *GAJA*, 21^e éd., n° 100 ; CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, rec. 322, *GAJA*, 21^e éd., n° 108 ; CE Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223, rec. 449.

¹⁰⁵⁷ Annulant des décisions juridictionnelles « sans qu'il soit besoin de s'expliquer » sur les autres moyens (civ., 16 décembre 1833, *Bull.* n° 99 ; civ., 15 juillet 1834, *Bull.* n° 74 ; civ., 15 mai 1839, *Bull.*, n° 65), « sans qu'il soit besoin d'examiner » d'autres moyens (civ., 10 mai 1820, *Bull.* n° 44 ; civ., 25 juillet 1826, *Bull.* n° 74 ; civ., 23 juin 1840, *Bull.* n° 93 ; civ., 20 novembre 1860, *Bull.* n° 155 ; civ., 27 janvier 1874, *Bull.* n° 20 ; civ., 9 mars 1880, *Bull.* n° 41), « sans qu'il soit besoin de s'occuper » d'autres moyens (civ., 3 avril 1821, *Bull.* n° 25 ; civ., 26 novembre 1821, *Bull.*, n° 80 ; civ., 9 janvier 1822, *Bull.* n° 4 ; civ., 30 janvier 1822, *Bull.* n° 7 ; civ., 8 mars 1824, *Bull.*, n° 27 ; civ., 22 février 1825, *Bull.* n° 27 ; civ., 13 décembre 1826, *Bull.* n° 98 ; civ., 16 mai 1827, *Bull.* n° 48 ; civ., 30 mars 1830, *Bull.* n° 25 ; civ., 29 août 1831, *Bull.* n° 80 ; civ., 2 mai 1832, *Bull.* n° 26 ; civ., 28 décembre 1840, *Bull.* n° 155 ; civ., 24 août 1857, *Bull.* n° 70 ; civ., 17 décembre 1861, *Bull.* n° 159), « sans qu'il soit besoin de prononcer » sur d'autres moyens (civ., 25 janvier 1820, *Bull.* n° 13 ; civ., 9 mars 1836, *Bull.* n° 26 ; civ., 25 janvier 1837, *Bull.* n° 10 ; civ., 21 novembre 1843, *Bull.* n° 89 ; civ., 15 mars 1852, *Bull.* n° 24), « sans qu'il soit besoin d'apprécier les autres moyens » (civ., 4 janvier 1825, *Bull.* n° 4 ; civ. 18 novembre 1851, *Bull.* n° 155), « sans qu'il soit besoin de statuer » sur les autres moyens (civ., 9 mai 1821, *Bull.* n° 35 ; civ., 7 janvier 1824, *Bull.* n° 2 ; civ., 16 février 1824, *Bull.* n° 16 ; civ., 17 mars 1827, *Bull.* n° 15 ; civ., 31 août 1831, *Bull.* n° 82 ; civ., 16 mai 1832, *Bull.* n° 31 ; civ., 30 mai 1840, *Bull.* n° 50 ; civ., 15 mai 1850, *Bull.*, n° 49 ; civ., 31 décembre 1855, *Bull.* n° 115 ; civ., 2 mai 1860, *Bull.* n° 72 ; civ., 16 mars 1870, *Bull.* n° 64 ; civ., 1^{er} décembre 1880, *Bull.* n° 199 ; civ., 11 juin 1890, *Bull.* n° 116).

¹⁰⁵⁸ C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015, p. 85, spéc. p. 103.

¹⁰⁵⁹ D. Péano, « Recours pour excès de pouvoir. – Contrôle de la légalité externe », *JCI Adm.*, fasc. 1150, n° 4.

¹⁰⁶⁰ O. Le Bot, *op. cit.*, n° 554, p. 276.

¹⁰⁶¹ P. Kintz, « Tribunal administratif de Strasbourg », *JCI Alsace-Moselle*, fasc. 212, n° 31 ; L. Derepas,

cette pratique »¹⁰⁶², le Conseil d'Etat « renonce exceptionnellement à son application »¹⁰⁶³. Les membres du Conseil d'Etat confirment : selon Anne Courrèges et Serge Daël, « le jugement pratique presque toujours ce que l'on appelle l'économie des moyens »¹⁰⁶⁴ ; selon le président Odent, « Le Conseil d'Etat ne donne généralement qu'un seul motif aux annulations qu'il prononce. »¹⁰⁶⁵

340. Une fréquence vérifiée statistiquement – La fréquence du recours à l'économie des moyens a été étudiée, pour le juge administratif, sur les échantillons suivants : décisions d'annulation prononcées par le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort sur un recours pour excès de pouvoir (a), et en cassation (b) ; décisions d'annulation pour excès de pouvoir de trois tribunaux administratifs (c).

341. Méthode employée – S'appuyant sur la formule-type « sans qu'il soit besoin... », et sur les bases de données jurisprudentielles, il est en effet possible d'élaborer des statistiques sur la fréquence du recours du juge à la technique de l'économie des moyens. Il faut au préalable préciser les limites de la méthode employée afin de ne pas tomber dans une sous ou sur-interprétation de leur signification.

Concernant le juge administratif, ces statistiques ont d'abord été élaborées sur les décisions rendues par le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort sur recours pour excès de pouvoir. Compte tenu des bases de données disponibles, trois périodes ont été prises en compte : l'année 1990 (103 décisions d'annulation), l'année 2000 (352 décisions), enfin les années 2012, 2013, 2014, 2015 (respectivement 112, 132, 199 et 118 décisions d'annulation). Ces choix ont été faits dans le but de démontrer l'éventuelle constance de la pratique, dans les limites des années où l'on dispose de l'ensemble des décisions de la juridiction sur ces bases de données¹⁰⁶⁶. Nous avons limité la recherche aux décisions d'annulation pour excès de pouvoir, et à l'économie des moyens de fond, car il s'agit de la pratique la plus manifeste et claire de l'économie des moyens. Ont également été analysées les décisions d'annulation rendues par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation. L'année 2014 a été prise en compte de façon complète, pour un total de 981 décisions d'annulation¹⁰⁶⁷.

« Procédure contentieuse : deux précisions importantes », *RDI*, 2001, p. 405.

¹⁰⁶² R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *EDCE*, n° 29, 1977-78, p. 11, spéc. p. 60.

¹⁰⁶³ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale*, *D.*, 1991, p. 49, spéc. p. 55.

¹⁰⁶⁴ A. Courrèges, S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, 4^e éd., 2013, p. 267.

¹⁰⁶⁵ R. Odent, *Contentieux administratif*, Les Cours de droit, 6^e éd., 1977-1981, rééd., Dalloz, 2007, t. 2, p. 577. Cf. également J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, rec. 170, *RFDA*, 2005, p. 557.

¹⁰⁶⁶ Sur la justification, déjà mentionnée, du choix de ces années comme échantillon, cf. n° 180.

¹⁰⁶⁷ Le choix de cette année résulte d'une association d'exigences et de contraintes : étudier l'année la plus

Plusieurs remarques doivent encore être formulées.

Premièrement, il est possible que certaines décisions aient économisé la réponse à certains moyens invoqués sans indiquer la formule-type. Par conséquent, il est possible que la réalité de la pratique de l'économie des moyens soit supérieure à la statistique indiquée. Deuxièmement, il est également possible que dans de nombreuses décisions d'annulation la phrase-type n'apparaisse pas, du fait que le requérant n'avait invoqué qu'un seul et unique moyen puisque, comme déjà signalé, le juge n'indique pas qu'il fait l'économie des moyens d'ordre public non soulevés¹⁰⁶⁸.

Il y a donc bien des économies visibles de moyens – grâce à la formule-type – et des économies invisibles de moyens, que le juge réalise sans l'indiquer dans ses motifs. Les statistiques présentées ici, basées sur la quantification du recours à la formule-type, n'indiquent donc qu'une quantité minimum de recours à l'économie des moyens.

Des statistiques plus précises ont pu être élaborées pour les décisions des tribunaux administratifs dont l'accès à la version complète des visas, via la base de données Ariane Archive, permet de tenir compte à la fois des cas dans lesquels le requérant ne soulève qu'un moyen unique, et ceux dans lesquels le juge pratique une économie de moyens sans pour autant l'indiquer par la formule-type.

a. La fréquence du recours à l'économie des moyens dans les décisions d'annulation pour excès de pouvoir du Conseil d'Etat

342. Résultats premiers – Une première lecture des résultats fait apparaître qu'en 1990, 54% des décisions d'annulation pour excès de pouvoir rendues par le Conseil d'Etat statuant en premier ressort, contenaient la formule-type indiquant une pratique de l'économie des moyens. Cette statistique s'élève à 46% en 2000, et à une moyenne de 59% sur les années 2012 à 2015. Une lecture plus précise de ces statistiques, dont les données complètes sont disponibles en annexe, révèle davantage la fréquence de la pratique de l'économie des moyens.

343. Résultats affinés en tenant compte des types d'annulation – Deux types de décisions peuvent être distingués : celles dans lesquelles le juge accueille pleinement la demande d'annulation du requérant, prononçant l'annulation totale ou partielle demandée, et

récente possible avec une base de données complète sur *Légifrance*, au moment où la recherche statistique a été opérée sur ce point, au cours de l'année 2015. Le nombre important de décisions recueillies, près de mille, justifiait de se limiter à cette seule année, tant au regard des résultats significatifs qu'un tel échantillon permet d'obtenir, que de la contrainte de temps relative à la reproduction de cette recherche sur une autre année.

¹⁰⁶⁸ Cf. n° 328 sqq.

celles dans lesquelles il ne prononce qu'une annulation partielle alors que le requérant demandait une annulation totale. Dans ce dernier cas, le juge est tenu de rejeter préalablement et expressément les moyens qui auraient permis l'annulation totale, avant d'accueillir le ou les moyens justifiant l'annulation partielle. Il s'agit là d'une configuration particulière où s'applique une règle restreignant la pratique de l'économie des moyens¹⁰⁶⁹. Il est donc possible d'isoler les statistiques concernant les décisions accueillant totalement la demande du requérant. Dans cette configuration, le juge peut se contenter de statuer sur un unique moyen, sans être tenu d'en examiner expressément aucun autre, sa marge de manœuvre pour pratiquer ou non l'économie des moyens est alors la plus grande.

En précisant ainsi l'analyse, il apparaît que de 2012 à 2015, lorsque le Conseil d'Etat en premier ressort accueille pleinement les conclusions du requérant en excès de pouvoir, sur 342 décisions d'annulation, il a pratiqué l'économie des moyens dans au moins 73% des cas. Autrement dit, lorsqu'il accueille pleinement les conclusions d'annulation totale ou partielle du requérant, le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir, recourt à l'économie des moyens, *a minima*, dans près des trois quarts des cas.

b. La fréquence du recours à l'économie des moyens dans les décisions d'annulation du Conseil d'Etat en cassation

344. Sur l'année 2014, 981 décisions du Conseil d'Etat, statuant en cassation, ont été recueillies comme prononçant l'annulation de l'acte juridictionnel soumis à son contrôle. Près de 70% de ces décisions contiennent la formule-type indiquant le recours à l'économie des moyens. Autrement dit, le juge de cassation administratif, lorsqu'il décide l'annulation, pratique l'économie des moyens, *a minima*, dans plus de deux tiers des cas¹⁰⁷⁰.

c. La fréquence du recours à l'économie des moyens dans les décisions d'annulation pour excès de pouvoir des tribunaux administratifs

345. Une analyse statistique identique a été adoptée à l'égard des décisions de certains tribunaux administratifs, en recourant à la base de données Ariane Archive. Les statistiques élaborées peuvent être plus précises que celles concernant le Conseil d'Etat car les versions consultables sur cette base de données font apparaître la totalité des visas, indiquant les moyens invoqués par les requérants. Il est ainsi possible de comparer les moyens examinés dans les motifs avec les moyens soulevés tels qu'ils sont présentés dans les visas, ce qui

¹⁰⁶⁹ Cf. n° 477 et s., et n° 794.

¹⁰⁷⁰ La version publiée des décisions étant abrégée dans la partie des visas, il n'est pas possible de tenir compte, pour affiner les résultats, des hypothèses dans lesquelles le requérant n'avait soulevé qu'un seul moyen, et celles dans lesquelles le juge pratique l'économie des moyens sans pour autant indiquer la formule-type. Ces précisions peuvent en revanche être faites concernant les décisions des tribunaux administratifs.

permet deux choses : d'une part, vérifier si l'absence de la formule-type s'explique par le fait que le requérant n'avait soulevé qu'un unique moyen ; d'autre part, vérifier si le juge n'a pas pratiqué une économie de moyens sans pour autant l'avoir indiqué dans ses motifs par la formule-type.

Pour échantillon ont été étudiées les 100 premières décisions d'annulation pour excès de pouvoir rendues par les tribunaux administratifs de Lille, Marseille et Paris en 2017¹⁰⁷¹. Concernant le tribunal administratif de Lille, sur ses 100 premières décisions d'annulation, 76 contenaient la formule-type indiquant une pratique de l'économie des moyens. Ce chiffre s'élève à 67 pour Marseille et 77 pour Paris.

Pour affiner l'analyse, il est possible de soustraire les décisions où le requérant n'avait soulevé qu'un seul moyen et auquel le juge répond sans pouvoir pratiquer aucune économie. Il est également possible de tenir compte, comme pratique réelle de l'économie des moyens, des décisions qui ne contiennent pas la formule-type mais dont il apparaît, par comparaison des visas et des motifs, qu'une telle économie a bien été pratiquée. Il apparaît alors, pour le tribunal administratif de Lille, que sur 88 décisions d'annulation où le requérant avait soulevé plusieurs moyens, le juge a effectivement pratiqué l'économie des moyens dans 82 d'entre elles, soit un pourcentage de 93%. En appliquant les mêmes correctifs, on retrouve des pourcentages similaires pour les tribunaux administratifs de Marseille et Paris, respectivement 93% et 96% de décisions pratiquant l'économie des moyens¹⁰⁷².

346. La fréquence du recours à l'économie des moyens ne résulte cependant pas de l'obligation d'y recourir.

§2. UNE TECHNIQUE NON IMPOSEE AU JUGE

347. Sur ce point, un détail de l'ouvrage de contentieux administratif de René Chapus s'avère particulièrement révélateur. Dans sa première édition de 1982, l'auteur explique, pour présenter l'économie des moyens, que lorsque le juge donne satisfaction au demandeur, ses obligations « sont considérablement restreintes, le principe étant qu'il peut (*et même, doit*) se

¹⁰⁷¹ Le choix de cette date répond à nouveau à une série d'exigences et de contraintes : recueillir un nombre suffisamment important de décisions par tribunal pour des résultats significatifs, tout en limitant la quantité étudiée pour pouvoir reproduire l'étude sur différents tribunaux ; étudier la période la plus récente possible et pour laquelle il était certain, au moment de la réalisation de la recherche sur ce point, que la base de données étudiée était complète et définitive.

¹⁰⁷² Une hypothèse peut dès lors être suggérée pour interpréter la différence entre les statistiques du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs. Il est plausible qu'elle résulte en parti de l'impossibilité, compte tenu de la version abrégée des visas des décisions consultables, de connaître pour les décisions du Conseil d'Etat s'il l'on est en situation de moyen unique, ou si une économie de moyens a tout de même été pratiquée malgré l'absence de la formule-type.

borner à statuer sur le vu d'un seul moyen. »¹⁰⁷³ Or, dès la deuxième édition de 1990, et jusque dans la dernière édition de 2008, l'on ne trouve plus trace de cette brève remarque, décisive, indiquée entre parenthèses, et suggérant que le juge serait, dans une certaine configuration, tenu de pratiquer l'économie des moyens. Chapus se contente alors d'écrire que le juge « *peut* se borner à statuer sur le vu d'un seul moyen. »¹⁰⁷⁴, ne précisant plus qu'il *doit* agir ainsi.

Lorsque le juge pratique l'économie d'un ou plusieurs moyens, est-il contraint de procéder ainsi ? Il ne s'agit pas ici de savoir dans quels cas le juge *peut* pratiquer l'économie des moyens¹⁰⁷⁵, mais de savoir si, quand il le peut, il est obligé de le faire. La rectification opérée par René Chapus s'avère alors pleine de justesse : l'exercice de l'économie des moyens résulte en principe d'un choix du juge, libre de répondre ou de ne pas répondre au moyen économisé (A). L'affirmation de ce principe doit s'accompagner de l'analyse de deux configurations particulières dans lesquelles se pose pertinemment la question d'une obligation du juge de ne pas répondre à certains moyens (B).

A. LE PRINCIPE : L'ECONOMIE NON OBLIGATOIRE D'UN MOYEN

348. Le caractère non obligatoire prouvé par les dérogations volontaires au principe de l'économie des moyens – Le caractère non obligatoire de l'économie des moyens est davantage prouvé qu'affirmé par le juge. Ce dernier peut, de lui-même, se détacher du principe de l'économie des moyens, c'est-à-dire prendre l'initiative de répondre expressément à un moyen qu'il était en droit de passer sous silence. La pratique consistant à « surmotiver »¹⁰⁷⁶ la décision est remarquée pour son caractère exceptionnel qui souligne, par contraste, la constance avec laquelle le juge s'en tient normalement au minimum de moyens possibles¹⁰⁷⁷. Dans cette configuration, le principe de l'économie des moyens peut s'appliquer, mais est ponctuellement écarté, si bien qu'est généralement évoquée une « dérogation » à ce principe¹⁰⁷⁸. Parce qu'elle est rare, une telle dérogation ne passe généralement pas inaperçue et

¹⁰⁷³ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1^{ère} éd., 1982, n° 582, p. 389, souligné par nous.

¹⁰⁷⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2^e éd., 1990, n° 800, p. 539, et 13^e éd., 2008, n° 1083, p. 965, souligné par nous.

¹⁰⁷⁵ Sur cette question Cf. n° 547 et s.

¹⁰⁷⁶ D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 66.

¹⁰⁷⁷ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 577 : « quelques arrêts ont, d'une façon tout à fait exceptionnelle, prononcé une annulation en examinant plusieurs moyens » ; J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Baracarès*, précit. : « il est somme toute très peu fréquent que le juge de l'excès de pouvoir se fonde spontanément sur plusieurs motifs pour annuler une décision administrative ». V. également, R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 967 ; J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale*, *loc. cit.*, spéc. p. 55 ; F. Poulet, *op. cit.*, p. 536 ; O. Le Bot, *op. cit.*, p. 276, ndbp 1273 ; C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015, p. 85, spéc. p. 103.

¹⁰⁷⁸ P. ex. : E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 7 juin 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c. commune de Gouvieux*, n° 383048, inédites ; R. Victor, concl. sur CE, 22 septembre 2017, *Société Libb 2*,

se trouve souvent soulignée, comme trait remarquable, par le commentateur de la décision¹⁰⁷⁹, ou le rapporteur public de la juridiction dans le cadre d'un recours en appel ou en cassation¹⁰⁸⁰.

La dérogation au principe de l'économie des moyens peut consister à écarter un moyen supplémentaire, que ce soit une fin de non-recevoir¹⁰⁸¹ ou un moyen de fond¹⁰⁸². Elle peut se manifester aussi par l'accueil d'un moyen supplémentaire¹⁰⁸³. Un tel supplément de réponse n'est pas réservé au Conseil d'Etat¹⁰⁸⁴. La dérogation peut être le fait du juge de premier et dernier ressort¹⁰⁸⁵, du juge d'appel¹⁰⁸⁶, ou du juge de cassation pratiquant la « cassation multiple », pour reprendre des termes employés relativement à la Cour de cassation, accueillant, par exemple, un moyen tiré d'une erreur de droit, pour constater ensuite que « la cour a commis une autre erreur de droit »¹⁰⁸⁷. Le juge peut également accueillir un moyen d'annulation partielle, suite à l'accueil d'un moyen d'annulation totale¹⁰⁸⁸, retenir des moyens relevant de causes juridiques différentes¹⁰⁸⁹, et n'est pas non plus limité à ne répondre

n° 404068, inédites ; E. Crépey, concl. sur CE, 22 février 2017, *Société Valmonde et Cie*, n° 395948, inédites.

¹⁰⁷⁹ P. Boyer, note sous TA Rennes, 9 septembre 2004, *Eau et Rivières de Bretagne, Environnement*, 2004, n° 11, comm. 109 : « Mais le jugement est encore remarquable en ce qu'il rompt avec le traditionnel principe de l'économie des moyens (...) » ; P. Bon, note sous CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports, RFDA*, 2016, p. 519, spéc. p. 520 : « C'est un arrêt qui, en dépit du principe de l'économie des moyens, retient deux motifs d'annulation alors qu'un seul suffisait. » ; F. Donnat, D. Casas, chron. sous CE Sect., 20 juin 2003, *Stilinovic, AJDA*, 2003, p. 1334 : « L'annulation repose sur deux motifs alors que le principe de l'économie des moyens aurait permis, pour emporter la solution, de n'en retenir qu'un seul. » ; B. Bachini, note sous CAA Paris, 19 décembre 2005, *M. Boussouar, AJDA*, 2006, p. 652, spéc. p. 655.

¹⁰⁸⁰ B. Dacosta, concl. sur CE, 13 juillet 2012, *Compagnie Méridionale de Navigation*, n° 355616, *BJCP*, 2012, p. 355 : la cour « a renoncé à la pratique de l'économie de moyens » ; D. Botteghi, concl. sur CE, 7 mai 2012, *Commune de Roissy en France*, n° 346613, inédites : le tribunal « a fait exception à la règle de l'économie de moyens. ».

¹⁰⁸¹ P. ex. : CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, précit.

¹⁰⁸² P. ex., CE, 10 mars 1954, *Sieur Chevillot*, rec. 154 : le juge rejette le moyen d'incompétence, puis accueille l'erreur de droit ; CE Ass., 30 janvier 1953, *Langeron*, rec. 46 : le juge accueille un moyen et en écarte deux autres.

¹⁰⁸³ CE Sect., 20 juin 2003, *Stilinovic*, n° 248242, rec. 258, *AJDA*, 2003, p. 1334, chron. Donat et Casas, cumulant l'accueil de deux moyens, l'un tiré d'une erreur manifeste d'appréciation, l'autre d'une incompétence, pour prononcer l'annulation d'une sanction disciplinaire. Autres exemples : CE, 17 octobre 1952, *Syndicat climatique de Briançon et a.*, rec. 445 : le Conseil d'Etat annule un arrêté de police pour incompétence, violation de la liberté d'aller et venir ainsi que de la liberté du commerce et de l'industrie.

¹⁰⁸⁴ P. ex., TA Versailles, 15 mai 1991, *Wiltzer*, n° 904345, *AJDA*, 1991, p. 721 concl. Prétot : annulation d'une décision du maire de Longjumeau « d'une part » pour incompétence, « d'autre part » pour violation directe de la loi. Autre exemple, TA Nice, 11 juin 1987, *Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes et a.*, *AJDA*, 1988, p. 538, concl. Calderaro, retenant deux motifs d'annulation.

¹⁰⁸⁵ CE Ass., 9 novembre 1973, *Marot*, rec. 627.

¹⁰⁸⁶ CE, 1^{er} avril 1977, *Dame Bouniol et a.*, rec. 172.

¹⁰⁸⁷ CE, 2 décembre 2016, *Société Entreprise Jean Lefebvre Nords et a.*, n° 385469, *AJDA*, 2017, p. 149. Autre exemple d'une double erreur de droit : CE, 21 novembre 2012, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*, n° 354313, *AJDA*, 2013, p. 723. Ou constatant à la fois une méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure puis une insuffisance de motivation : CE, 8 juin 1994, *Lecomte*, n° 147043, rec. t. 1150

¹⁰⁸⁸ CE, 16 mars 2015, *Philippe Lailler, Société Gatpharm, Société Tant D'M*, n° 370072, inédit

¹⁰⁸⁹ P. ex., retenant un moyen de légalité externe et deux moyens de légalité interne : CE, 17 octobre 1952, *Syndicat climatique de Briançon et a.*, rec. 445, concl. Chardeau.

qu'à un seul moyen supplémentaire¹⁰⁹⁰. Il faut enfin rappeler que le fait pour le juge de répondre à un ou plusieurs moyens qu'il était en droit d'économiser, ne signifie pas qu'il ne pratique aucune économie de moyens. Il peut, par exemple, accueillir deux moyens d'annulation, et économiser l'ensemble des autres moyens en recourant à la formule-type consacrée¹⁰⁹¹.

349. La régularité des dérogations au principe de l'économie des moyens – Cette réponse à un moyen supplémentaire, non nécessaire à la détermination de la solution, n'entache pas la décision de justice d'irrégularité¹⁰⁹². Un même constat est confirmé pour les cas particuliers des moyens d'ordre public non invoqués et des moyens inopérants. Concernant les premiers, si le juge a parfois la possibilité de les traiter par préterition, « il n'en a pas l'obligation » et « il lui est toujours possible d'explicitier en quoi le moyen ne peut être retenu »¹⁰⁹³. Quant aux moyens inopérants, s'ils peuvent toujours être économisés, le juge ne fait pas toujours jouer son droit au silence et « dans la pratique, force est d'observer que (...) le juge renonce fréquemment à exercer ce droit »¹⁰⁹⁴.

Les membres de la juridiction administrative confirment que le juge n'est pas obligé d'appliquer ledit principe de l'économie des moyens¹⁰⁹⁵. Les rapporteurs publics rappellent à l'occasion à la formation de jugement qu'elle n'est pas tenue par une obligation de répondre au minimum de moyens possible : « l'économie de moyens n'est pas une règle qui s'impose à

¹⁰⁹⁰ P. ex., retenant trois motifs d'annulation : CAA Paris, 19 décembre 2005, *M. Boussouar*, n° 05PA00868, *AJDA*, 2006, p. 652, note Bachini : « en premier lieu », défaut de motivation, « en deuxième lieu », vice de procédure, « en troisième lieu », violation directe de la loi, pour annuler une décision du ministre de la justice procédant au changement d'affectation d'un détenu.

¹⁰⁹¹ P. ex. : CE, 18 janvier 1918, *Camino*, rec. 53 ; CE, 1^{er} avril 1977, *Dame Bouniol et a.*, rec. 172 ; TA Nice, 11 juin 1987, *Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes et a.*, précit.

¹⁰⁹² D. Chauvaux, T.-X. Girardot, chron. sous CE, 4 juillet 1997, *Leveau et CE*, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, *AJDA*, 1997, p. 584, spéc. p. 590 : « la méconnaissance de cette règle d'économie qui veut que le juge ne retienne qu'un moyen pour prononcer une annulation n'entache pas d'irrégularité le jugement ». V. également O. Le Bot, *op. cit.*, n° 554, p. 276 : « un juge n'entache pas son jugement d'irrégularité s'il reconnaît le bien-fondé de deux moyens ou plus ».

¹⁰⁹³ E. Akoun, *op. cit.*, p. 355, n° 598.

¹⁰⁹⁴ F. Poulet, *op. cit.*, p. 565 et s ; P. Cassia, obs. sous CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, *GACA*, 6^e éd., n° 50.4, p. 1019 : « (...) en pratique, c'est le plus souvent de manière explicite que le juge administratif rejette un moyen inopérant ».

¹⁰⁹⁵ P. Frydman, concl. sur CE, 21 juillet 1989, *Ministre de l'urbanisme c. Association pour la défense de l'environnement de Golfe-Juan-Vallauris*, n° 75689, CJEG, 1919, p. 407 : « on sait que vous admettez que plusieurs motifs d'annulation puissent être retenus par le juge à l'encontre d'une décision » ; D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et cassation*, 2010, p. 58, spéc. p. 66 : « Dans certains cas, sans y être obligé par un texte, le tribunal prend le parti de "surmotiver" son jugement en retenant plusieurs moyens d'annulation, afin d'éclairer les parties. » ; A. Béal, « Moyens et conclusions », *JCl Adm.*, fasc. 1086, n° 106 : la « règle de comportement, parfois qualifiée de "principe de l'économie des moyens", n'est pas absolue : le juge administratif fonde parfois des solutions d'annulation sur deux motifs afin d'éclairer plus complètement l'Administration sur l'étendue des illégalités commises » ; J.-M. Sauvé, « La motivation des sanctions administratives », in C. Chainais, D. Fenouillet, G. Guerlin (dir.), *Les sanctions en droit contemporain. Volume 2, La motivation des sanctions prononcées en justice*, Dalloz, 2013, p. 113, spéc. n° 31, p. 124 : le juge administratif « sait s'affranchir, pas seulement quand la loi le lui impose », de la « règle de l'économie des moyens ».

vous »¹⁰⁹⁶, « rien ne vous interdit de déroger au principe de l'économie de moyens »¹⁰⁹⁷, « le juge peut décider de déroger à cet usage non écrit, et de retenir plusieurs terrains d'annulation ; il ne commet ainsi aucune irrégularité »¹⁰⁹⁸. Il faut ici confirmer que « ledit principe a davantage le caractère d'une directive que d'une règle impérative »¹⁰⁹⁹, il ne s'agit que d'une « pratique procédurale, dont le juge peut assez librement s'écarter au gré des besoins »¹¹⁰⁰ ; l'économie des moyens « ne constitue pas un principe dont la violation pourrait être sanctionnée »¹¹⁰¹, « il ne s'agit pas d'une obligation pour le juge »¹¹⁰².

350. Tandis que le principe de motivation, l'obligation de viser les mémoires, de statuer *omnia petita* ou encore la prohibition du déni de justice s'appuient sur des sources textuelles et jurisprudentielles affirmant leur caractère obligatoire, aucun texte ni aucune jurisprudence n'affirment ni ne permettent de penser que le juge serait obligé d'économiser le maximum de moyens lorsqu'il rend sa décision. Autrement dit, il n'existe aucune affirmation d'un principe contraignant de l'économie des moyens, méthode « dépourvue de valeur juridique »¹¹⁰³. Il n'y a lieu de parler de règle de l'économie des moyens, qu'en tant que « règle de comportement »¹¹⁰⁴, « règle habituelle »¹¹⁰⁵, « traditionnelle »¹¹⁰⁶.

Si c'est une chose d'affirmer qu'il n'existe pas de principe imposant au juge de répondre au minimum de moyens possible, c'en est une autre d'affirmer que le juge n'est jamais tenu d'économiser le moindre moyen. Cette affirmation sera discutée au regard de deux hypothèses dans les développements qui suivent.

351. Logique du caractère non obligatoire de l'économie des moyens – La réponse à un moyen qui aurait pu être économisé ne saurait être sanctionnée en tant que sur-motivation. Un tel vice n'existe pas, et s'il peut être reproché à des motifs d'être

¹⁰⁹⁶ V. Daumas, concl. sur CE, 21 novembre 2012, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*, n° 354313, inédites.

¹⁰⁹⁷ N. Boulouis, concl. sur CE, 29 septembre 2010, *Région Aquitaine*, n° 332068, *BJCP*, 2010, n° 73, p. 401.

¹⁰⁹⁸ B. Dacosta, concl. sur CE, 21 février 2011, *Société Véolia-Propreté et a.*, n° 335306, inédites.

¹⁰⁹⁹ J.-F. Flauss, note sur TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale*, *loc. cit.* spéc. p. 55.

¹¹⁰⁰ F. Blanco, *op. cit.*, p. 177.

¹¹⁰¹ V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 375.

¹¹⁰² O. Le Bot, « Rédaction des jugements et lisibilité des décisions du juge administratif », in M. Paillet (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier, 2010, p. 281, spéc. p. 288.

¹¹⁰³ M. Lannoy, *Les obiter dicta du Conseil d'Etat statuant au contentieux*, thèse, LGDJ, 2016, p. n° 156, p. 59.

¹¹⁰⁴ A. Béal, « Moyens et conclusions » *JCI Adm.*, fasc. 1086, n° 106.

¹¹⁰⁵ R. Decout-Paolini, concl. sur CE, 15 avril 2015, *Département de la Dordogne*, n° 369289, inédites ; R. Decout-Paolini, concl. sur CE, 16 mars 2015, *Philippe Lailler, Société Gatpharm, Société Tant D'M*, n° 370072, inédites.

¹¹⁰⁶ T. Olson, concl. sur CE, 8 février 2006, *Association d'accueil aux médecins et personnels réfugiés en France*, n° 277258, inédites.

insuffisamment précis, il ne leur est pas reproché de l'être trop : « un jugement ou un arrêt n'est pas irrégulier pour être surabondamment motivé »¹¹⁰⁷.

S'il n'est pas nécessaire d'insister sur la question de la sur-motivation, il faut cependant s'interroger sur la possibilité pour un juge, à travers ses motifs, de dépasser le cadre de son office. La problématique se pose notamment à l'égard du juge du référé-suspension qui, au lieu de s'en tenir à l'examen d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse, affirmerait avec certitude que tel moyen de légalité doit être accueilli. Il pourrait éventuellement lui être reproché, par une motivation trop approfondie à l'égard d'un moyen de légalité, de déborder sur l'office du juge du fond¹¹⁰⁸.

La sur-motivation peut donc porter le risque de vicier la décision dans la mesure où elle conduirait le juge à dépasser le cadre de son office. Nous verrons ainsi que la seule véritable hypothèse dans laquelle le juge peut être tenu de ne pas répondre à un moyen, est relative à l'interdiction de statuer *ultra petita*, en ce qu'elle implique de statuer uniquement sur le vu des moyens invoqués.

En dehors de cette hypothèse, dès lors qu'il demeure dans le cadre du litige, le juge peut être tenu de se prononcer, mais ne peut être tenu de se taire. Le juge est saisi d'un litige qu'il doit trancher dans le cadre défini par les parties. Il serait complexe d'articuler à cette configuration du procès une règle interdisant au juge de se prononcer sur des moyens constitutifs du débat litigieux.

Lorsque le juge se prononce sur un moyen qu'il aurait pu économiser, il rédige un motif qui peut généralement être qualifié de surabondant, si l'on considère qu'il n'entretient pas de lien de nécessité directe avec le dispositif, ou qu'indirectement, il n'est pas nécessaire au dispositif compte tenu de l'existence d'un autre motif déterminant et suffisant¹¹⁰⁹. Or, le Conseil d'Etat refuse de censurer un jugement fondé sur un motif erroné mais surabondant¹¹¹⁰. Il ne saurait, *a fortiori*, sanctionner le seul fait de rédiger un motif surabondant. Ainsi, parmi l'ensemble des critiques portées à l'économie des moyens, aucune ne lui reproche de n'être pas obligatoire.

352. Interprétations de la jurisprudence – Si le caractère non obligatoire de l'économie des moyens ne fait pas de doute, il n'est pas aisé d'en trouver une affirmation

¹¹⁰⁷ V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 387.

¹¹⁰⁸ Sur cette question, cf. CE, 26 janvier 2005, *Société CDM*, n° 273111, *AJDA*, 2005, p. 841, concl. Verclytte. V. également CE, 6 avril 2001, *France Telecom*, n° 230338, cons. 5, ainsi que C. Landais, F. Lenica, chron. sous CE, 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*, *AJDA*, 2004, p. 1354.

¹¹⁰⁹ Sur cette question, cf. n° 608 et s., et n° 1046 et s.

¹¹¹⁰ CE, 7 juillet 1976, *Élections au Conseil régional de l'ordre des architectes Provence-Côte d'Azur-Corse*, rec. t. 165.

explicite dans les motifs des décisions juridictionnelles. Certaines jurisprudences indiquent, indirectement, la possibilité pour le juge de retenir des moyens qui auraient pu être économisés. Un arrêt *Dame Bouniol* de 1977, dans lequel le juge d'appel annulait une décision administrative sans se limiter à l'accueil d'un unique moyen, est ainsi fiché dans le recueil Lebon : « Moyens. Annulation sur la base de deux moyens. »¹¹¹¹ De même, le fichage de l'arrêt *Commune de Cabourg* de 1994 indique : « Condition d'octroi du sursis. Moyens sérieux. Désignation du moyen sérieux. *Faculté d'en désigner plusieurs*. Saisi d'une demande de sursis à exécution, le juge peut désigner plusieurs moyens lui paraissant, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué »¹¹¹².

353. Aussi, quand le Conseil d'Etat valide la régularité d'une économie de moyens, les formulations employées ne doivent pas être interprétées comme indiquant que le juge était obligé de procéder ainsi. Dans l'arrêt de Section *Chabaud* de 1966, le Conseil d'Etat indique que l'accueil d'un moyen « rendait inutile l'examen » d'autres moyens¹¹¹³ ; rendre inutile ne saurait être pris pour synonyme de rendre illégal ou d'interdire. Dans la décision *Sieur Maurel* de 1963¹¹¹⁴, le Conseil d'Etat considère que « dès lors qu'il annulait totalement la décision qui lui était déférée de la commission nationale d'appel, le tribunal administratif, qui se fondait d'ailleurs sur l'un des moyens invoqués par le sieur Maurel, *n'avait pas* à répondre aux autres moyens contenus dans la demande dont il avait été saisi ». Une formulation identique a pu être employée plusieurs fois pour rappeler cette solution¹¹¹⁵.

L'expression selon laquelle le juge « n'a pas à répondre » aux autres moyens peut susciter un doute, et être interprétée comme signifiant que le juge *ne doit pas* y répondre. Ce doute doit être dissipé, pour deux raisons.

Premièrement, cette même expression est employée pour indiquer que le juge n'est pas obligé de répondre aux arguments et aux moyens inopérants. Or, la solution est établie que si le juge « n'a pas à répondre » aux moyens inopérants¹¹¹⁶, il ne s'agit que d'un « droit au

¹¹¹¹ CE, 1^{er} avril 1977, *Dame Bouniol et a.*, rec. 172, rec. t. 934 (Cette précision est reprise dans le fichage de l'arrêt dans les tables décennales 1975-1984, vol. 5, n° 1347, p. 5100.)

¹¹¹² CE, 4 mai 1994, *Commune de Cabourg*, rec. t. 1114 (sol. impl.).

¹¹¹³ CE Sect., 18 novembre 1966, *Chabaud*, rec. 611.

¹¹¹⁴ CE, 29 mai 1963, *Ministre de la Santé publique et de la Population et sieur Maurel*, rec. 334.

¹¹¹⁵ P. ex. : CE, 8 juillet 2009, *Antonio A. et a.*, n° 317348, inédit : « Considérant, d'autre part, que dès lors qu'il prononçait l'annulation des opérations électorales pour le motif indiqué ci-dessus, le tribunal administratif de Melun n'avait pas à répondre à l'autre moyen contenu dans la demande dont il avait été saisi » ; *idem* : CE, 15 décembre 1997, *Société Limoges Castel SA*, n° 169792, inédit ; CAA Nancy, 26 juin 2008, *Syndicat interhospitalier de blanchisserie de Metz*, n° 06NC01244, inédit ; CAA Nancy, 15 novembre 2007, *Murielle X.*, n° 05NC00704, inédit ; CAA Bordeaux, 29 mai 1995, *Limoges Tennis Club*, n° 93BX00619, inédit ; CAA Bordeaux, 21 octobre 1993, *M. Moysset*, n° 92BX01110, inédit.

¹¹¹⁶ CE, 27 octobre 2016, *Société Magnum Immobilière*, n° 377316, *AJDA*, 2016, p. 2073 ; CE, 10 juillet 2012, *Méderic Prévoyance*, n° 345595, aux tables sur un autre point ; CE, 15 juin 2011, *M. N.*, n° 324980, *AJDA*, 2011, p. 1234 ; CE, 28 novembre 2007, *Société Ferme de Rumont et a.*, n° 287553, aux tables sur un autre point ; CE, 20 avril 2005, *SA FIGESBAL*, n° 251568, *RJF*, 2005, n° 73.

silence »¹¹¹⁷, et non d'une obligation. Il est également certain que lorsque le Conseil d'Etat indique que le juge « n'a pas à répondre » à tous les arguments soulevés par les parties¹¹¹⁸, ce dernier en conserve tout de même la possibilité.

Deuxièmement, cette solution peut être rappelée par une formulation ne laissant pas de place à l'interprétation, lorsque le Conseil d'Etat affirme que le juge « n'est pas tenu » de répondre aux autres moyens¹¹¹⁹. C'est la formule employée par la cour administrative d'appel de Paris dans un arrêt *Continella* publié au recueil et fiché sur ce point : « le juge de l'excès de pouvoir est libre de fonder sa décision d'annuler un acte administratif sur un seul des moyens fondés soulevés par le requérant ou sur un moyen qu'il est en droit de soulever d'office, et *n'est donc pas tenu*, en dehors des cas prévus par la loi, de se prononcer sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder cette annulation »¹¹²⁰. La Section du contentieux a repris cette formulation dans l'arrêt *Société EDEN* du 21 décembre 2018¹¹²¹. Cette dualité de formulations se vérifie d'ailleurs à l'égard de l'économie des moyens inopérants¹¹²² et des arguments¹¹²³.

354. L'exercice d'une économie de moyens relève donc en principe d'un choix, le juge ayant la liberté d'agir autrement. Dans certaines hypothèses cependant, la question du caractère obligatoire de l'économie d'un moyen se pose avec davantage d'acuité.

¹¹¹⁷ F. Poulet, *op. cit.*, p. 532 sqq.

¹¹¹⁸ CE, 22 décembre 2017, *M. B.*, n° 407300, *AJDA*, 2018, p. 777 ; CE, 10 juillet 2018, *Mme B.*, n° 405438, inédit ; CE, 20 mars 2018, *M. B.*, n° 398568, inédit ; CE, 25 février 2015, *M. B.*, n° 361995, aux tables sur un autre point ; CE, 15 décembre 2014, *Banque populaire Côte-d'Azur*, n° 366640, aux tables sur un autre point ; CE, 24 mars 2014, *M. Ardigier*, n° 360093, *AJDA*, 2014, p. 1745.

¹¹¹⁹ CE, 5 octobre 2011, *Commune de Mauguio*, n° 326310, inédit : « en l'absence de dispositions le lui imposant, le juge de l'excès de pouvoir n'est pas tenu, dès lors qu'un seul moyen suffit à motiver l'annulation de l'acte dont il est saisi, de répondre aux autres moyens soulevés devant lui » ; CE, 10 juin 1998, *Société Greeks*, n° 165463, aux tables sur un autre point : « qu'ayant, par ce motif, fait entièrement droit aux demandes dont il avait été saisi par M. et Mme Y..., le tribunal administratif n'était pas tenu de répondre à d'autres moyens » ; CE, 29 décembre 1995, *Commune de Léhon*, n° 109478, inédit ; CE, 15 octobre 1999, *M. Pierre Y. et a.*, n° 171202, inédit ; CE, 25 février 2015, *M. B.*, n° 361995, aux tables sur un autre point ; CE, 14 juin 2004, *Commune d'Ollainville*, n° 254580, inédit.

¹¹²⁰ CAA Paris, 13 février 2008, *Continella c. AP-HP*, n° 06PA02800, rec. 507.

¹¹²¹ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit. : « sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé. »

¹¹²² Affirmant que le juge n'est « pas tenu » de répondre explicitement aux moyens inopérants : CE, 22 février 2017, *Société Altran Technologies*, n° 387661, *RJF*, 2017, p. 418 ; CE, 26 février 2014, *Société Gestion Camping Caravaning*, n° 351202, *AJDA*, 2014, p. 477 ; CE, 24 janvier 2014, *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, n° 351274, *AJDA*, 2014, p. 1304 ; CE Sect., 10 octobre 1997, *Chevreaux*, n° 117640, rec. 344.

¹¹²³ Affirmant que le juge n'est « pas tenu » de répondre à tous les arguments : CE, 23 juin 1965, *Syndicat des commerçants-étalagistes de la plaine du Forez*, rec. 377 : « cette affirmation a constitué un simple argument, auquel le Tribunal administratif n'était pas tenu de répondre » ; CE, 23 novembre 1966, *Société d'exploitation du sanatorium Regina*, rec. 619 ; CE, 7 juillet 1978, *Massip*, n° 94837, rec. 301 ; CE Ass., 9 octobre 1992, *Mme Acquaviva*, n° 113045, rec. 360 ; CE, 6 janvier 1995, *M. Gouazé*, n° 139728, rec. 12 ; CE, 3 octobre 1999, *M. Leriche*, n° 195512, rec. 402 ; CE, 28 juillet 2011, *Commune de la Garde*, n° 324123, rec. 436.

B. L'EXCEPTION : L'ÉCONOMIE OBLIGATOIRE D'UN MOYEN

355. S'il ne peut être reproché au juge de sur-motiver, il peut lui être reproché, en statuant sur certains moyens, de dépasser le cadre de l'instance auquel il est restreint. Deux questions doivent être ici étudiées. Est-il interdit au juge administratif de répondre à un moyen non invoqué ? Est-il interdit au juge administratif de répondre à des moyens de fond après avoir expressément constaté l'irrecevabilité d'une requête ?

Concernant la première question, la règle de l'*ultra petita* peut en effet interdire au juge de répondre à un moyen, mais la portée de cette interdiction doit être relativisée en tant qu'économie obligatoire d'un moyen (1). Concernant la seconde question, nous verrons, après une étude des problématiques que soulève une telle pratique, qu'au regard de l'état de la jurisprudence, et bien que la pratique soit à déconseiller, il apparaît qu'il n'est pas interdit au juge administratif d'éventuellement répondre aux moyens de fond d'une requête dont il vient de constater l'irrecevabilité (2).

I. UNE EXCEPTION RELATIVE : L'ÉCONOMIE OBLIGATOIRE DU MOYEN NON INVOQUÉ

356. La prohibition de l'*ultra petita* interdit en principe au juge de statuer sur le vu de moyens non invoqués (a). Cependant, la portée de cette prohibition doit être précisée et relativisée en tant qu'elle impose l'économie obligatoire d'un moyen (b).

a. L'interdiction de l'*ultra petita* englobant les moyens

357. Le juge administratif ne peut en principe se prononcer que sur les moyens qui ont été soulevés par les parties, conséquence du principe dispositif¹¹²⁴. Il lui revient de trancher le litige dans le cadre défini par les parties, c'est-à-dire à l'égard d'elles seules, de leurs conclusions et de leurs moyens. Les moyens d'ordre public constituent une exception : le juge peut se prononcer d'office sur leur sort, même quand ils n'ont pas été soulevés. L'interdiction faite au juge, hors moyens d'ordre public, de fonder sa décision sur des moyens non invoqués, autrement dit, « la défense de relever d'office un moyen ordinaire »¹¹²⁵, est un principe solidement ancré dans la jurisprudence administrative. Le juge qui fonde sa décision sur un moyen ni invoqué, ni d'ordre public, sera en principe censuré¹¹²⁶. Il est ainsi arrivé au Conseil

¹¹²⁴ Cf. n° 507 et s.

¹¹²⁵ E. Akoun, *op. cit.*, p. 346 et s.

¹¹²⁶ CE, 18 décembre 1991, *Jelmoni*, n° 104761, rec. 453. Pour un exemple particulièrement clair : un juge d'appel sanctionne le tribunal administratif qui « ne pouvait, sans excéder le pouvoir qui appartient au juge administratif d'interpréter les moyens des parties, *se fonder*, pour réduire le titre exécutoire, sur un moyen qui n'était pas soulevé par le requérant, et qui n'est pas d'ordre public, à savoir celui tiré de l'erreur commise par l'administration dans l'application d'une grille tarifaire qui n'avait pas été communiquée par le requérant, et que ce dernier n'avait pas mentionnée dans sa requête, ni dans un mémoire ultérieur ; qu'ainsi, la commune de

d'Etat, saisi par deux requérants contestant deux décisions de mise à la retraite identiques, d'accéder uniquement à la demande du requérant ayant soulevé l'exception d'illégalité pertinente. L'autre requérant, dont la requête était recevable, voit son recours rejeté, n'étant fondé à demander l'annulation « par aucun des moyens qu'il invoque »¹¹²⁷ ; affirmation topique de l'impossibilité pour le juge de dépasser le cadre de l'instance délimité, notamment, par les moyens invoqués¹¹²⁸.

358. Acception complète de l'*ultra petita* – Les moyens sont ainsi concernés par le principe *non ultra petita*, au même titre que les conclusions. Le fichage de l'arrêt *Dame Haegel* est clair sur ce point : « Tribunal administratif ayant statué *ultra petita* : moyen non soulevé »¹¹²⁹. L'interdiction de l'*ultra petita* ne se restreint pas au dépassement des conclusions invoquées. Jean-Marie Auby s'opposait en 1974 à cette « interprétation exagérément restreinte » et trop souvent donnée de ce principe¹¹³⁰. Il propose d'admettre une conception élargie selon laquelle l'*ultra petita* est constitué par un dépassement du cadre de l'instance que ce soit « au point de vue de l'objet, des moyens et de la cause que des personnes en litige »¹¹³¹, et souscrit à une expression de la Cour de cassation selon laquelle le juge statue *ultra petita* dès lors qu'il a « excédé le cadre du débat »¹¹³².

L'interdiction de se fonder sur un moyen non invoqué peut se comprendre comme corrolaire du principe de la contradiction. S'appuyer sur un moyen non invoqué revient à s'appuyer sur une argumentation qui n'a pu faire l'objet d'un débat contradictoire entre les parties¹¹³³.

L'interdiction doit cependant être relativisée dès lors qu'il s'agit de la considérer comme source d'une économie obligatoire de moyens.

Cannes est fondée à soutenir que le tribunal a excédé son office, et pour cette raison, à demander l'annulation du jugement attaqué », CAA Marseille, 10 décembre 2012, *Commune de Cannes*, n° 09MA03746, inédit, C+.

¹¹²⁷ CE Sect., 23 mars 1962, *Sieur Revers*, rec. 202 et CE Sect., 23 mars 1962, *Sieur Mast*, rec. 203, *AJDA*, 1962, p. 289, chron. Galabert et Gentot, *D.*, 1962, p. 400, note Hamon.

¹¹²⁸ Pour un exemple plus récent du rejet d'une demande du requérant « par les moyens qu'il invoque » : CE, 9 février 2004, *Préfet de police*, n° 254913, rec. 727. Pour une analyse de cette technique, *cf.*, n° 588.

¹¹²⁹ CE, 6 février 1957, *Ministre de l'Intérieur c. Dame Haegel*, rec. t. 998.

¹¹³⁰ J.-M. Auby, « L'«*ultra petita*» dans la procédure contentieuse administrative », in *Mélanges offerts à Marcel Waline : le juge et le droit public*, 1974, LGDJ, p. 267. Exemple de présentation de l'*ultra petita* uniquement à l'égard des conclusions : R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 752.

¹¹³¹ J.-M. Auby, « L'«*ultra petita*» dans la procédure administrative contentieuse », *loc. cit.*, spéc. p. 268. Présentation de l'*ultra petita* que l'on retrouve in J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1984, t. 2, n° 1435, p. 539.

¹¹³² Cass. com., 7 décembre 1954, *D.*, 1955, p. 110, note Crémieux.

¹¹³³ G. Giudicelli-Delage, *La motivation des décisions de justice*, thèse, Poitiers, 1979, p. 435 : « Le juge ne peut puiser les motifs de sa décision hors des éléments du débat : telle est l'obligation certaine que le principe du contradictoire fait peser sur lui. » C'est sous cet angle que peut s'expliquer la position du Conseil d'Etat relativement à une production, mémoires ou pièces, présentée par une partie postérieurement à la clôture de l'instruction. Si le juge « s'abstient de rouvrir l'instruction », pour permettre un échange des parties sur la production en question, alors « il ne peut la prendre en compte sans entacher sa décision d'irrégularité », CE, 6 novembre 2013, *Mme Kadi*, n° 351194, rec. t. 773.

b. Une interdiction à relativiser

359. L'analyse selon laquelle l'interdiction de l'*ultra petita* serait source d'une économie obligatoire de moyens doit être relativisée à deux égards. D'une part, la règle doit, nous semble-t-il, être interprétée comme interdisant, non pas simplement de *répondre* à un moyen ordinaire non invoqué, mais de *fonder* la solution du litige sur un tel moyen (i). D'autre part, le moyen non invoqué peut être considéré comme non existant, analyse compliquant, par simple logique, la possibilité d'y voir une forme d'économie de moyens (ii).

i) L'interdiction de répondre comprise comme l'interdiction de fonder la décision sur un moyen non invoqué

360. L'interdiction de l'*ultra petita* à l'égard des moyens doit, nous semble-t-il, être comprise comme interdisant, en principe, de *répondre* à tout moyen ordinaire non invoqué, mais en pratique, comme interdisant, plus précisément, de *fonder* la décision sur un moyen ordinaire non invoqué. Autrement dit, la décision du juge est viciée quand sa solution trouve son fondement dans un tel moyen.

Ainsi, dans l'arrêt précité *Jelmoni*, il y a lieu à censure quand le Conseil d'Etat constate que « l'unique moyen sur lequel les premiers juges ont *fondé* leur décision d'annulation était l'absence de motivation » de l'acte litigieux, et que « ce moyen, qui n'est pas d'ordre public, n'avait pas été invoqué » par le requérant¹¹³⁴. D'autres jurisprudences, régulièrement citées par les auteurs comme illustrant l'interdiction de statuer sur un moyen non invoqué¹¹³⁵, apparaissent à l'étude comme sanctionnant bien des décisions trouvant leur fondement déterminant dans un tel moyen¹¹³⁶.

Certes, dans l'arrêt *Fondation Barth* de 1947, le Conseil d'Etat affirme « qu'au nombre [des] règles générales, qui s'imposent, même en l'absence d'un texte, à toutes les juridictions, figure celle d'après laquelle le juge ne peut statuer que sur les moyens présentés

¹¹³⁴ CE, 18 décembre 1991, *Jelmoni*, n° 104761, rec. 453 : « qu'ainsi, les premiers juges, en soulevant d'office un tel moyen, ont entaché leur jugement sur ce point d'irrégularité ».

¹¹³⁵ Notamment, E. Akoun, *op. cit.*, n° 583, p. 346 ; M. Lannoy, *op. cit.*, n° 286, p. 106

¹¹³⁶ Dans ces exemples, il est reproché aux juges du fond de s'être précisément « *fondé* » sur un moyen ordinaire non invoqué pour motiver leur solution : CE, 29 mars 1985, *Commune d'Ermont c. Mme Schweitzer*, n° 45498, rec. t. 748 ; CE, 10 juillet 1996, *Magne*, n° 137894, *RJF*, 10/1996, n° 1214 ; CE, 1^{er} avril 1998, *Département de Seine-et-Marne*, n° 157602, *BJCP*, 1998, p. 88. V. également, CE, 17 juin 1998, *Groupement coopératif des bouchers et des bouchers-charcutiers du Havre*, n° 169224, rec. t. 860 ; CE, 30 décembre 1998, *Commune de Mont-de-Lans*, n° 130296, inédit ; CE, 6 mai 1985, *Commune de Pointe-à-Pitre*, n° 26783, aux tables sur un autre point. Plus récemment, dans un arrêt *Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'azur* du 22 février 2012 (n° 343410, rec. t. 891, *AJDA*, 2012, p. 410), le Conseil d'Etat rappela que la qualité de simple observateur à un procès n'est pas assimilable à celle d'intervenant, et n'autorise pas à soulever des moyens. Par conséquent, le Conseil d'Etat vérifie si la juridiction du fond ne s'est pas « fondée », pour statuer sur les conclusions du demandeur, sur un moyen qu'aurait soulevé cet observateur et que les parties au litige n'auraient pas elles-mêmes soulevé.

par les parties ou sur les moyens d'ordre public »¹¹³⁷. Le fichage précité de l'arrêt *Dame Haegel* semble poser une règle tout aussi générale¹¹³⁸.

Seulement, le simple fait de répondre à un moyen non invoqué, nous semble-t-il, ne saurait être censuré s'il aboutit à la rédaction d'un motif surabondant. Ce serait le cas, par exemple, d'un juge de l'excès de pouvoir décidant l'annulation de l'acte litigieux sur le fondement d'un moyen invoqué A, et qui, au surplus, répondrait à un moyen non invoqué B pour l'écarter. La logique de l'interdiction de l'*ultra petita* consiste à lui interdire de décider autre chose que ce qui est demandé, ou de décider *en fonction* d'autres fondements que ce qui est invoqué. Ce principe ne se justifie pas par une volonté de restreindre la parole du juge, mais d'assurer que la solution donnée au litige ne résultera pas d'une argumentation étrangère au cadre de l'instance fixé par les parties. Or, il est possible au juge de se prononcer sur un moyen non invoqué sans que cette réponse ne détermine la solution. Pour résumer, il n'y a interdiction pour le juge de répondre à un moyen ordinaire non invoqué, autrement dit, obligation de l'économiser, que si cette réponse s'avère déterminante pour fonder la solution du juge.

ii) Le moyen non invoqué, moyen inexistant ?

361. Il peut être considéré que lorsque le juge ne se prononce pas sur un moyen ordinaire non invoqué, il n'y a pas à proprement parler d'économie de moyens. Pour qu'il y ait économie d'un moyen, encore faut-il qu'il y ait un moyen à économiser. Or, le moyen non invoqué peut être considéré comme inexistant. Un moyen ne peut en effet s'appréhender sans formulation, si l'on définit le moyen comme un raisonnement formulé en vue de justifier l'accueil de conclusions. Il manque au raisonnement une qualité intrinsèque au moyen s'il n'est pas invoqué, de même que les éléments invoqués ne constituant pas un véritable raisonnement, ou n'étant pas en mesure de justifier les conclusions, ne sont pas considérés comme de véritables moyens, mais comme de simples arguments.

Le moyen d'ordre public se distingue quant à lui, en ce qu'il ne nécessite pas d'être invoqué pour pouvoir être retenu. Mais il est tout de même présent dans le débat litigieux, le juge étant tenu de l'examiner de lui-même. Un raisonnement non formulé par une partie n'a en revanche pas d'existence dans le cadre du litige. Dépourvu de formulation, le moyen ordinaire se trouve dépourvu d'existence. En somme, il est ici délicat d'évoquer une

¹¹³⁷ CE, 24 juillet 1947, *Fondation Barth*, rec. 339.

¹¹³⁸ CE, 6 février 1957, *Ministre de l'Intérieur c. Dame Haegel*, rec. t. 998 : « Tribunal administratif ayant statué *ultra petita* : moyen non soulevé » (fichage identique repris dans les tables décennales 1955-1964, tome 3, n° 1891, p. 788).

économie de moyens, non pas faute d'économie, mais faute de moyen.

2. *UNE EXCEPTION ÉCARTÉE : L'ÉCONOMIE OBLIGATOIRE DES MOYENS DE FOND SUITE À UN CONSTAT D'IRRECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE*

362. L'usage, dès lors que le juge constate expressément qu'une requête est irrecevable, est de la rejeter sur ce terrain sans se prononcer sur les moyens de fond. Ce silence du juge à l'égard des moyens de fond est-il une obligation, ou peut-il, après avoir reconnu l'irrecevabilité d'une requête, se prononcer sur son bien-fondé ? Autrement dit, dès lors qu'il déclare que la requête est irrecevable, est-il obligé d'économiser les moyens de fond ? La question soulève diverses problématiques qui doivent être étudiées (a) pour mieux saisir l'état de la jurisprudence sur cette question (b).

a. *Les problématiques soulevées par une réponse aux moyens de fond suite à un constat d'irrecevabilité*

363. Les problématiques ne sont pas les mêmes selon que le juge se contente de répondre de façon partielle et clairement surabondante à l'égard des moyens de fond, auquel cas la pratique ne saurait justifier, en soit, la censure (i), ou qu'il apporte une réponse complète permettant de considérer qu'il opère un véritable rejet au fond de la requête, auquel cas la pratique est davantage critiquable et soulève de nombreuses problématiques (ii).

i) *Une pratique admise en cas de surabondance manifeste de la réponse aux moyens de fond*

364. L'analyse du professeur Perrot, relative au juge judiciaire, se transpose au juge administratif : « si sa curiosité l'a porté au delà du seuil de l'irrecevabilité, cet égarement ne saurait constituer un grief de cassation. Après tout, ce n'est là qu'une digression hors sujet qui ne mérite pas un zero pointé. »¹¹³⁹ En somme, « ce n'est là qu'un péché véniel si cette incursion sur le fond ne tire pas à conséquence. »¹¹⁴⁰ Une telle énonciation, visant à « renseigner au mieux les parties » et « faire comprendre à la partie qui succombe pour une raison de procédure (...) qu'elle n'aurait eu aucune chance de gagner le procès », confirme le conseiller Alain Perdriau, « n'aurait aucune valeur juridique » et se rapprocherait du procédé de l'*obiter dictum*¹¹⁴¹.

De tels motifs ne sauraient, même s'ils étaient irréguliers, entraîner la censure de la

¹¹³⁹ R. Perrot, obs. sous Cass. com., 26 janvier 1988, *RTD civ.*, 1988, p. 575., spéc. p. 576.

¹¹⁴⁰ R. Perrot, *loc. cit.*, spéc. p. 576.

¹¹⁴¹ A. Perdriau, « Une action en justice peut-elle être déclarée à la fois irrecevable et mal fondée ? », *JCP*, 1988, I, n° 162, p. 1579, spéc. n° 21, p. 1581.

décision, dès lors qu'ils sont considérés comme surabondants. Une telle pratique, pour être le mieux admise, devrait s'accompagner de l'indication claire que le juge se prononce sur le fond à titre surabondant.

365. Il faut sur ce point mentionner une intéressante décision *Fayant*¹¹⁴² de 2005 relative à l'office du juge des référés. Saisi d'un référé-suspension, le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier avait rejeté la demande pour irrecevabilité, faute pour le requérant d'avoir satisfait l'exigence de notification préalable du recours à l'intéressé prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Au lieu de s'arrêter à ce motif de rejet, le juge des référés, « nonobstant cette irrecevabilité, a indiqué, d'une part, que la condition d'urgence était satisfaite et d'autre part, qu'il existait un moyen susceptible de créer un doute sérieux quant à la légalité » de l'acte litigieux. Puis, saisi à nouveau de la demande, cette fois recevable, le même juge l'a accueillie « en se fondant sur les mêmes éléments que ceux qu'il avait énoncés dans sa précédente ordonnance ». Le Conseil d'Etat annule cette décision, considérant que « compte tenu des termes dans lesquels [la première ordonnance] est rédigée, le juge des référés en indiquant par avance la solution qui pourrait être réservée à une nouvelle demande de suspension, doit être regardé comme ayant méconnu le principe d'impartialité ».

Il ne nous semble pas qu'il faille voir dans cet arrêt l'affirmation d'une interdiction générale de se prononcer sur le fond après avoir constaté l'irrecevabilité. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Vérot note justement : « En traitant les deux questions de la recevabilité et du fond d'un seul coup, l'ordonnance ne respecte pas le principe de "l'économie des moyens". Mais ce principe est seulement une règle de bonne méthode. »¹¹⁴³ La censure de l'ordonnance par le Conseil d'Etat se situe sur le terrain de l'impartialité, la première décision pouvant être considérée en l'espèce comme ayant préjugé de l'issue de la seconde demande. Mais on ne trouve nullement dans la décision du Conseil d'Etat, ni explicitement ni implicitement, l'affirmation que le fait pour un juge de se prononcer sur le fond d'une demande après avoir constaté son irrecevabilité, constituerait en soit une irrégularité. Il faut, sur ce point, relever l'analyse du commissaire du gouvernement : « il ne nous semble pas que vous iriez de même censurer pour contradiction de motifs ou méconnaissance de l'office du juge un jugement qui opposerait l'irrecevabilité tout en

¹¹⁴² CE, 2 novembre 2005, *Fayant*, n° 279660, rec. 466, *AJDA*, 2006, p. 327, note Cassia.

¹¹⁴³ C. Vérot, concl. sur CE, 2 novembre 2005, *Fayant*, n° 279660, inédites. De même, P. Cassia, note sous CE, 2 novembre 2005, *Fayant*, *AJDA*, 2006, p. 327, spéc. p. 330 : dans sa première ordonnance le juge des référés « avait été plus loin que l'office du juge (qu'il soit juge du fond ou juge des référés), et plus précisément que le principe de "l'économie des moyens", ne l'exige normalement : dès lors que la demande de suspension était irrecevable, il était superfétatoire d'examiner si cette demande était fondée. ».

trahissant incidemment l'opinion du juge sur la pertinence des moyens invoqués, sans pour autant en tirer aucune conséquence sur le dispositif. Vous censurez une juridiction qui n'aurait pas rempli sa mission juridictionnelle, mais il n'en va pas nécessairement de même d'un jugement qui, par une simple motivation surabondante, irait au-delà de ce qu'implique l'office du juge. »¹¹⁴⁴ La pratique est en revanche plus problématique dès lors que la réponse apportée aux moyens de fond s'apparente à un véritable rejet au fond de la requête.

ii) Les principes mis en cause en cas de véritable rejet au fond

366. La régularité de la pratique consistant, pour le juge, à rejeter au fond une requête dont il vient de déclarer l'irrecevabilité, doit être questionnée au regard de l'exigence d'intelligibilité de la décision, de la prohibition des motifs contradictoires, de la règle interdisant l'*ultra petita* et de la détermination de l'autorité de chose jugée.

367. Une réponse affectant l'intelligibilité de la décision – C'est l'une des fonctions de l'économie des moyens que de participer à la cohérence et la facilité de lecture des motifs. L'économie du fond en cas de rejet pour irrecevabilité, ou l'économie de la recevabilité en cas de rejet au fond, illustrent cette fonction, en permettant de concentrer les motifs sur un même terrain. Aussi les propos d'un membre de la Cour de cassation peuvent être ici repris : « il y aurait faute de composition à démontrer inutilement la valeur du fond après avoir démontré l'irrecevabilité (...) : cet ordre d'exposition atténuerait la vigueur du dispositif terminal. »¹¹⁴⁵

Dès lors que le rejet de la requête est établi par le constat de son irrecevabilité, c'est prendre le risque de confusions dans la compréhension de la décision que de s'aventurer sur un second terrain superfétatoire. L'atteinte à l'intelligibilité serait plus grande encore si le juge était amené, après avoir constaté l'irrecevabilité d'une demande, à reconnaître le bien-fondé de tels moyens de fond. L'économie des moyens permet d'éviter ce genre de détours, et de rédiger une motivation justifiant le dispositif d'un seul et même mouvement.

368. Une apparente contradiction de motifs – Une décision est irrégulière dès lors qu'elle est entachée d'une contradiction entre ses motifs ou entre ses motifs et son dispositif¹¹⁴⁶. Certains auteurs voient ainsi une contradiction dans la coexistence d'un rejet à la fois pour irrecevabilité et au fond, comme René Chapus relativement au contentieux administratif¹¹⁴⁷, ou Catherine Puigelier relativement au juge judiciaire¹¹⁴⁸.

¹¹⁴⁴ C. Vérot, concl. sur CE, 2 novembre 2005, *Fayant*, n° 279660, inédites.

¹¹⁴⁵ P. Mimin, *Le style des jugements*, Librairie de la Cour de cassation, 1962, p. 223.

¹¹⁴⁶ Cf. CE Sect., 17 mars 1972, *Dame Figaroli*, rec. 224.

¹¹⁴⁷ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 470, p. 390. V. également en ce sens V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 377 : « À vrai dire, si, après avoir retenu l'incompétence ou l'irrecevabilité [le juge]

Le juge entache sa décision de contradiction quand, par exemple, il constate dans les motifs qu'une partie a droit au remboursement des frais irrépétibles et les lui refuse dans le dispositif¹¹⁴⁹. En revanche, le fait de se prononcer sur le fond après avoir constaté une irrecevabilité, n'entraîne pas de contradiction entre les motifs et le dispositif dès lors qu'il tire la conséquence légale de l'irrecevabilité de la requête, c'est-à-dire une décision de rejet. Le seul fait de se prononcer sur le fond d'une requête déclarée irrecevable n'implique pas une contradiction entre motifs et dispositif.

Il n'y aurait, pas non plus, de contradiction entre motifs, pour la raison que la recevabilité et le bien-fondé constituent deux terrains d'analyse distincts. Le juge entache sa décision de contradiction lorsque, par exemple, il constate l'absence d'une partie à l'audience puis évoque « les déclarations faites en séance publique » de cette même partie¹¹⁵⁰. Aussi, dire d'une demande qu'elle est recevable pour ensuite dire qu'elle ne l'est pas, ou dire qu'elle est bien-fondée puis dire qu'elle est mal-fondée, constitue une contradiction. Mais dire d'une requête qu'elle est irrecevable puis que certains de ses moyens sont fondés ou non, c'est se placer sur deux terrains distincts qui n'entraînent pas nécessairement de contradiction. Il n'y aurait pas davantage de contradiction que lorsque le juge reconnaît la recevabilité d'une requête pour ensuite la rejeter au fond¹¹⁵¹. Par ailleurs, si dans l'examen des moyens de fond, le juge était amené à contredire, d'une façon ou d'une autre, les motifs relatifs à la recevabilité de la requête, une telle irrégularité pourrait être sans conséquence si la réponse apportée à certains des moyens de fond était considérée comme constitutive de motifs surabondants¹¹⁵².

369. Une violation d'une conception stricte de l'*ultra petita* – Une conception stricte de l'irrecevabilité conduit à considérer qu'un juge ne peut statuer sur le fond d'une requête

examinait le fond, il entacherait sa décision d'irrégularité. » L'auteur ne cite cependant sur ce point aucune jurisprudence pour étayer cette affirmation.

¹¹⁴⁸ C. Puigelier, note sous Cass. soc., 13 mars 2001, *D.*, 2002, p. 241, spéc. p. 243 : « une contradiction flagrante entre la constatation d'une irrecevabilité du recours déposé et le fait de trancher le litige en dépit de cette irrecevabilité. ».

¹¹⁴⁹ CAA Paris, 4 juin 1996, *SARL Vidéo Câble*, n° 94PA01899, rec. 588 ; cf. également CE, 28 juillet 1993, *Dokhan*, n° 66743, rec. 238 ; CE, 12 avril 1995, *SCI Elisa*, n° 147167, rec. t. 1006.

¹¹⁵⁰ CE, 7 juillet 1999, *Zuh*, n° 184334, rec. t. 984 ; cf. également CE, 12 décembre 1997, *CPAM Paris*, n° 160807, rec. t. 1039

¹¹⁵¹ P. ex. dans l'arrêt CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, rec. 139, concl. Romieu ; *GAJA*, 21^e éd., n° 14.

¹¹⁵² La décision n'est en effet pas censurée si l'un des motifs, prétendument contradictoire, s'avère surabondant. P. ex. : CE, 9 mai 2018, *Caisse régionale du crédit agricole de Pyrénées Gascogne*, n° 388209, rec. 162, cons. 8 ; CE, 25 octobre 2017, *SARL Objectif Développement*, n° 400274, inédit, cons. 16 ; CE, 13 février 2006, *Société De Longhi SPA et a.*, n° 278796, rec. 70. Pour établir un parallèle, le juge du référé-suspension n'entache pas son ordonnance d'une contradiction de motifs en jugeant qu'aucun des moyens soulevés n'était susceptible de faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision et en se prononçant « de manière surabondante » sur la condition d'urgence, CE, 14 juin 2010, *Société es trains touristiques G. Eisenreich*, n° 330152, inédit.

irrecevable. C'est la conception affirmée par Monsieur Perrot selon qui « le propre d'une irrecevabilité est d'ôter au juge tout pouvoir de juridiction sur le fond. »¹¹⁵³ Il faudrait, autrement dit, donner pleinement son sens à l'expression selon laquelle les règles de recevabilité constituent le « seuil du prétoire »¹¹⁵⁴. Ainsi le doyen Perdriau, dans la même optique, affirme qu'« En principe, une juridiction qui a retenu une fin de non-recevoir n'a donc pas à se prononcer sur le fond, quand bien même l'état de la procédure lui permettrait de le faire. (...) n'étant pas, à ses propres dires, valablement saisie de l'action, elle ne saurait se prononcer sur les mérites de celle-ci sans sortir des limites de sa saisine. »¹¹⁵⁵ Il s'agirait de considérer que, constatant une irrecevabilité, le juge se trouve dessaisi du fond, et statuer au fond reviendrait à statuer sur des éléments dont il ne peut connaître.

Dans cette conception stricte, l'irrecevabilité d'une requête fait échec à son examen au fond. Dans une conception plus souple, l'irrecevabilité fait échec à l'accueil d'une requête et justifie son rejet sans examen du fond... sans nécessairement interdire au juge d'en connaître. On sait, et nous le rappellerons ci-après, que le Conseil d'Etat admet qu'une requête soit rejetée au fond sans examen de sa recevabilité... admettant, donc, que soient rejetées au fond des requêtes irrecevables. Selon une approche moins rigide des règles du procès, le juge statuant sur le fond d'une requête irrecevable demeure dans le cadre du litige. L'*ultra petita* sanctionne le fait de répondre à des conclusions qui n'ont pas été formulées, ou de fonder sa décision sur un moyen non invoqué. Mais ici, le juge a bien été saisi des conclusions au fond sur lesquelles il s'autorise à statuer.

370. Un risque de confusion quant à la détermination de la chose jugée – Contrairement à un rejet au fond d'une demande, un rejet pour irrecevabilité n'est pas revêtu de l'autorité de chose jugée, si bien que « Le requérant dont le juge a rejeté le recours en prononçant son irrecevabilité en raison de son incompétence ou d'une autre irrecevabilité pourra à nouveau saisir ce juge, ou un autre, après avoir corrigé l'irrecevabilité qui entachait son recours. »¹¹⁵⁶

Tant que le juge se contente d'apporter à titre complémentaire quelques indications sur

¹¹⁵³ R. Perrot, *loc. cit.*, spéc. p. 576.

¹¹⁵⁴ Expression rappelée par A. Perdriau, *loc. cit.*, spéc. n° 11, p. 1580.

¹¹⁵⁵ A. Perdriau, *loc. cit.*, spéc. n° 5, p. 1580.

¹¹⁵⁶ A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, L'Harmattan, 2009, n° 69, p. 78 : « Il peut ainsi être déduit de cette possibilité offerte au requérant que la décision juridictionnelle d'irrecevabilité ne dispose pas de l'autorité de la chose jugée puisqu'il n'y a précisément pas de chose jugée en cas de rejet du recours pour irrecevabilité. » Cette solution est rappelée clairement par l'arrêt *Mme Krier*. Suite à un jugement de rejet sur le fond de la demande de la requérante, le juge d'appel avait substitué une décision de rejet pour irrecevabilité ; le Conseil d'Etat considéra que « le motif ainsi retenu par le juge d'appel s'est rétroactivement substitué à celui qu'avaient retenu les premiers juges ; que, par suite, l'exception de chose jugée ne peut plus être légalement opposée à la nouvelle demande présentée par Mme Krier devant le Tribunal administratif », CE, 18 juin 1986, *Mme Krier*, rec. 166, D., 1987, p. 193, note Pacteau.

le fond, il est clair que sa décision est un rejet pour irrecevabilité accompagné de motifs surabondants qui ne peuvent être regardés comme soutiens nécessaires du dispositif. En revanche, si le juge statue de façon complète sur le fond, de telle sorte que sa décision peut être analysée comme combinant un rejet pour irrecevabilité et pour mal-fondé, la réponse du juge aux moyens de fond pose difficulté quant à la détermination de la chose jugée. Le requérant, saisissant à nouveau le juge d'une même demande fondée sur la même cause juridique, mais cette fois recevable, se verra-t-il opposer l'autorité relative de chose jugée ?

Il s'agit là de la principale difficulté entraînée par une superposition d'un rejet pour irrecevabilité et pour mal-fondé, comme les auteurs l'ont soulevé en matière judiciaire¹¹⁵⁷. Est-ce le rejet pour irrecevabilité qui prime, ou bien le rejet au fond revêtu de l'autorité relative de chose jugée ? En faveur de la première option, il peut être avancé qu'en déclarant la requête irrecevable, le juge n'était plus en mesure de la rejeter au fond, si bien que son appréciation du fond demeure nécessairement surabondante. La seconde option consisterait à tirer les conséquences de la volonté du juge de faire reste de droit en tranchant le fond du litige avec autorité de chose jugée. Parce qu'il procède d'une démarche volontaire du juge de vider le litige, et qu'il est le seul à pouvoir être revêtu de l'autorité de chose, le rejet au fond, dans cette optique, primerait.

371. Les diverses problématiques soulevées par une telle pratique soulignent la pertinence de l'économie des moyens de fond en cas de constat d'irrecevabilité. Aussi, la Cour de cassation censure le juge qui superposerait un rejet au fond à une déclaration d'irrecevabilité. La jurisprudence du Conseil d'Etat, en revanche, conduit à douter qu'une telle interdiction existe à l'égard du juge administratif.

b. L'état du droit quant à la réponse aux moyens de fond suite à un constat d'irrecevabilité

372. Si des divergences ont pu apparaître parmi ses chambres, il semble bien que la position adoptée par la Cour de cassation soit la censure du juge qui a statué sur le fond d'une requête dont il a constaté l'irrecevabilité (i). La position du Conseil d'Etat s'avère en revanche plus difficile à identifier (ii).

¹¹⁵⁷ R. Perrot, *loc. cit.*, spéc. p. 576 : « Cette avancée supplémentaire ne va pas sans problème : doit-on en déduire que, même dans ce cas, il y a chose jugée sur le fond et que celui dont la demande a été déclarée irrecevable en tant que demande incidente, ne pourra plus la renouveler à titre principal, au seul motif qu'elle a été jugée mal fondée ? Si c'est ainsi qu'il faut comprendre l'arrêt de la chambre commerciale, il ne peut qu'inspirer les plus sérieuses réserves. ».

i) Un refus certain par la Cour de cassation

373. La question semblait clairement tranchée lorsqu'en 1985 la 2^{ème} Chambre civile de la Cour de cassation affirme qu'« une cour d'appel dès lors qu'elle a prononcé l'irrecevabilité, ne peut, sans excéder ses pouvoirs examiner le fond du litige en statuant sur les moyens des parties »¹¹⁵⁸. Mais en 1988 la Chambre commerciale considère « qu'il ne saurait être reproché à une juridiction qui a déclaré une demande irrecevable d'ajouter, qu'au surplus, elle la considère mal fondée »¹¹⁵⁹.

Puis en 1992 l'Assemblée plénière reprend quasiment mot pour mot la formule de la Chambre civile : « une cour d'appel, qui décide que l'appel dont elle est saisie est irrecevable, excède ses pouvoirs en statuant au fond sur le jugement qui a fait l'objet de cet appel »¹¹⁶⁰. Cette affirmation est reprise et confirmée par la suite¹¹⁶¹. On ne manquera pas cependant de noter, non sans étonnement, que la solution de la chambre commerciale de 1988 a été reproduite notamment en 1997¹¹⁶² et 2006¹¹⁶³. Mais ces arrêts non publiés ne remettent pas en cause la position fermement affirmée par l'Assemblée plénière en 1992, celle d'un refus de voir le juge examiner le fond d'une requête dont il constate expressément l'irrecevabilité.

ii) Une admission incertaine par le Conseil d'Etat

374. Une série d'éléments nous conduit à douter qu'il existe, en l'état actuel du droit du contentieux administratif, une interdiction pour le juge de rejeter au fond une requête dont il relève l'irrecevabilité.

375. Obstacles à l'affirmation d'une position jurisprudentielle – Trois facteurs font d'abord obstacle à ce que le Conseil d'Etat ait l'occasion d'affirmer une position claire sur cette question. Premièrement, il semble que le juge administratif ne pratique que de façon très exceptionnelle le rejet à la fois sur la recevabilité et le fond. Deuxièmement, les moyens qui pourraient être soulevés à l'encontre de tels motifs, que ce soit la contradiction de motifs ou l'*ultra petita*, ne sont pas des moyens d'ordre public¹¹⁶⁴. Il reviendrait donc au demandeur contestant la décision juridictionnelle de soulever un tel moyen, au lieu de se contenter de contester le contenu de la réponse sur le terrain de la recevabilité et le contenu de la réponse

¹¹⁵⁸ Cass. civ. 2^e, 20 juin 1985, n° 83-14776, *Bull. civ.*, II, n° 123, p. 83.

¹¹⁵⁹ Cass. com., 26 janvier 1988, n° 86-16643, *Bull. civ.*, IV, n° 48, p. 34, *RTD civ.*, 1988, p. 575, obs. Perrot.

¹¹⁶⁰ Cass. ass. plén., 15 mai 1992, n° 90-12.705, *Bull. civ.*, n° 6, p. 12.

¹¹⁶¹ Cass. soc., 13 mars 2001, n° 00-40944, *D.*, 2002, p. 241, note Puigelier ; Cass. civ. 1^{ère}, 9 novembre 2004, n° 00-19318, *D.*, 2004, p. 3191 : « Attendu qu'une cour d'appel qui décide qu'une demande dont elle est saisie est irrecevable, excède ses pouvoirs en statuant ensuite au fond de ce chef ».

¹¹⁶² Cass. soc., 5 février 1997, n° 95-44846, inédit.

¹¹⁶³ Cass. com., 19 décembre 2006, n° 05-13826, inédit.

¹¹⁶⁴ Cf. n° 882 et s.

sur le terrain du fond. Par ailleurs, et troisièmement, dans l'hypothèse où un tel moyen serait soulevé, le juge pourrait encore, éventuellement, se contenter de confirmer les motifs de rejet pour irrecevabilité ou au fond et, partant de là, confirmer la décision sans même examiner les moyens dirigés contre l'autre motif de rejet¹¹⁶⁵. Il pourrait également, après avoir confirmé l'un des deux motifs de rejet, considérer comme inopérant le moyen reprochant au juge d'avoir ajouté à un rejet sur un premier terrain, un rejet sur le second. De plus, si le juge choisit finalement de censurer la décision pour s'être prononcée sur le fond, et renvoie l'affaire, le requérant risquera de n'obtenir rien d'autre que la réitération de la même solution, cette fois amputée de l'une de ses deux raisons.

376. Des jurisprudences contradictoires – Dans un arrêt *Gatheron-Gudin* de 1908, le Conseil d'Etat censure un conseil de préfecture qui, après avoir rejeté pour irrecevabilité une requête et, par conséquent, l'intervention accessoire formée par les sieurs Gatheron-Gudin, s'était prononcé sur le fond de cette intervention : « Mais, considérant que l'intervention était ainsi rejetée, le conseil de préfecture n'avait pas à rechercher si elle était fondée »¹¹⁶⁶. Des arrêts, précédant cette jurisprudence, avaient en effet rejeté des requêtes comme étant à la fois irrecevables et infondées¹¹⁶⁷. Cependant, même après l'arrêt *Gatheron-Gudin* de 1908, il se trouve encore des exemples de rejet à la fois pour irrecevabilité et mal-fondé¹¹⁶⁸.

377. Incertitudes de l'arrêt de Section *Consorts Dospital* – L'arrêt de Section *Consorts Dospital*¹¹⁶⁹ de 1969 reconnaît la régularité d'une décision ayant rejeté une demande pour irrecevabilité sans s'être prononcée sur ses moyens de fond. La formulation employée semble indiquer que le juge ne pouvait pas, une fois l'irrecevabilité constatée, se prononcer sur le fond : « le tribunal administratif *n'aurait pu*, après avoir rejeté comme irrecevable la tierce-opposition formée par les consorts Dospital, rechercher si elle était bien fondée ». Une précision cependant : ce n'est pas sur ce point que l'arrêt est fiché au Lebon.

¹¹⁶⁵ Cf. CE, 9 novembre 2015, *M. et Mme Jean-Pierre Vandebuck*, n° 380299, rec. t. 869, 924 : *AJDA*, 2015, p. 2174 ; *RDI*, 2016, p. 49, obs. Soler-Couteaux ; *BJDU*, 2016, p. 70, concl. Domino.

¹¹⁶⁶ CE, 5 juin 1908, *Gatheron-Gudin*, rec. 636. Les tables du recueil précisent sur cet arrêt : « *Intervention rejetée comme recevable – puis comme mal fondée* – Dans le cas où un conseil de préfecture a estimé qu'une intervention n'était pas recevable et l'a rejetée pour ce motif, il n'a point à rechercher si elle est fondée et, s'il l'a fait, son arrêté doit être annulé sur ce point. », rec. t. 1392. Le Conseil d'Etat annule l'arrêté « en tant qu'il a statué au fond sur les conclusions » des requérants. Selon le professeur Ciaudo, le Conseil d'Etat a censuré l'arrêté pour erreur de droit, *in A. Ciaudo, op. cit.*, p. 151.

¹¹⁶⁷ CE, 5 février 1904, *Dlle Ginière*, rec. 87 : la requérante n'est « ni fondée à se plaindre du silence gardé par le ministre de l'intérieur, ni à ce sujet, recevable à saisir le Conseil d'Etat. » ; CE, 18 novembre 1904, *Avignier*, rec. 708 : « sa requête n'est ni recevable, ni fondée ».

¹¹⁶⁸ CE, 15 mai 1918, *Dame Le Berre*, rec. 463 : « qu'il résulte de ce qui précède que la dame veuve Le Berre n'est ni recevable, ni fondée à soutenir que c'est à tort que le ministre de la Marine a rejeté sa demande de pension sur la Caisse de prévoyance des marins français » ; CE, 5 mai 1926, *Dame veuve Omnès*, rec. 451.

¹¹⁶⁹ CE Sect., 21 février 1969, *Consorts Dospital*, rec. 116.

Par ailleurs, les rares décisions, non publiées, ayant l'occasion de rappeler cette solution, emploient des formulations ne laissant pas nécessairement entendre que le juge serait tenu de ne pas examiner le fond. Ainsi, après avoir rejeté une demande comme irrecevable, la juridiction « a pu sans entacher sa décision d'irrégularité »¹¹⁷⁰, ne pas examiner le bien-fondé des moyens, « n'avait pas à répondre »¹¹⁷¹ à ces moyens, « n'avait pas à se prononcer sur le bien-fondé »¹¹⁷² de ces moyens, « n'avait pas à rechercher »¹¹⁷³ si la requête était fondée¹¹⁷⁴.

378. Des jurisprudences indiquant une pratique tolérée par le Conseil d'Etat –

Dans une décision de 1957 *Razafiarisoa*¹¹⁷⁵, le Conseil d'Etat, à l'égard d'un arrêt ayant rejeté la demande du requérant « à la fois comme irrecevable et comme non fondée », au lieu de censurer une telle pratique, se contente d'affirmer qu'il appartient au juge d'appel, dans une telle configuration, « saisi par l'effet dévolutif de l'appel de l'ensemble du litige, de se prononcer directement sur le bien-fondé des conclusions présentées en première instance ». Au lieu de censurer de tels motifs, le Conseil d'Etat se contente de reconnaître, en quelque sorte, la primauté des motifs de rejet de fond.

La portée de cette décision doit cependant être appréciée avec prudence. Elle n'est mentionnée dans les tables du Lebon que sur un point sans rapport avec cette question. Cet aspect particulier de la décision est en revanche relevé par Roland Drago dans une chronique de jurisprudence de la *Revue du droit public* de 1957¹¹⁷⁶, puis par Maxime Letourneur dans un article sur l'appel publié en 1958¹¹⁷⁷. Si la solution de l'arrêt *Razafiarisoa*, relative au rejet d'une demande « à la fois comme irrecevable et comme non fondée » est reprise mot pour mot par une décision du Conseil d'Etat de 1995, celle-ci ne fait l'objet d'aucune mention dans le recueil¹¹⁷⁸.

¹¹⁷⁰ CE, 25 février 2005, *Lucien X.*, n° 224331, inédit.

¹¹⁷¹ CE, 20 octobre 1995, *Bourgeois*, n° 111007, inédit.

¹¹⁷² CE, 8 avril 1998, *Izzo*, n° 161959, inédit.

¹¹⁷³ CE, 26 juillet 2006, *Société Gestion immobilière de Provence*, n° 264632, inédit.

¹¹⁷⁴ Sur l'interprétation de la formulation selon laquelle le juge « n'a pas à répondre » à tels moyens, cf. au paragraphe précédent, n° 353.

¹¹⁷⁵ CE, 20 février 1957, *Razafiarisoa*, rec. t. 1050, *RDP*, 1957, p. 555.

¹¹⁷⁶ R. Drago, *RDP*, 1957, p. 555, n° 19.

¹¹⁷⁷ M. Letourneur, « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif », *EDCE*, 1958, p. 59, spéc. p. 64.

¹¹⁷⁸ CE, 11 octobre 1995, *M. Demange*, n° 128823, inédit : « Considérant que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne a rejeté la demande de M. Y... à la fois comme irrecevable et comme non fondée ; que, dans ces conditions, il appartient au Conseil d'Etat, saisi par l'effet dévolutif de l'appel, de l'ensemble du litige, de se prononcer directement sur le bien-fondé des conclusions présentées en première instance par M. Y... ».

379. Dans un arrêt *Vandenbuck*¹¹⁷⁹ de 2015, la haute juridiction était saisie d'un jugement par lequel un « tribunal administratif a rejeté [la] demande au double motif que, d'une part, mettant en cause la commune et non l'Etat, elle était mal dirigée et que, d'autre part, elle était mal fondée »¹¹⁸⁰. Le Conseil d'Etat ne censure pas de tels motifs, tandis que le rapporteur public ne soulève pas même la question de la régularité d'un rejet à la fois sur la recevabilité et sur le fond. Le juge de cassation confirme le motif de rejet pour irrecevabilité, et ainsi rejette le pourvoi, « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens contestant l'autre motif retenu par le tribunal administratif ». L'attitude du Conseil d'Etat, comme celle de son rapporteur public, peuvent s'analyser comme révélant la tolérance de la haute juridiction à l'égard de tels motifs de rejet. Cependant, là encore, l'arrêt n'est pas fiché sur ce point dans le recueil¹¹⁸¹.

380. Une jurisprudence révélant une pratique employée par le Conseil d'Etat – Dans un arrêt *Société générale de brasserie*¹¹⁸² de 2003, rendu en chambres réunies et mentionné aux tables du Lebon sur un autre point, le Conseil d'Etat pratique lui-même un rejet sur le double terrain de la recevabilité et du fond. Après avoir considéré que les conclusions à fin d'annulation pour excès de pouvoir d'un requérant « ne sont pas recevables », le Conseil d'Etat ajoute, « au surplus », qu'elles ne sont pas fondées, concluant ainsi que la société requérante « n'est pas recevable et, en tout état de cause, pas fondée à demander l'annulation » de la décision litigieuse. Si cette « façon de juger » dans cet arrêt a été critiquée¹¹⁸³, et qu'elle demeure exceptionnelle¹¹⁸⁴, elle tend néanmoins à écarter l'idée selon laquelle le juge serait obligé de ne pas se prononcer sur les moyens de fond une fois reconnue l'irrecevabilité de la requête.

381. Le jugement pour faire reste de droit, indice de la tolérance du Conseil d'Etat – Le Conseil d'Etat, en tolérant le rejet direct au fond sans examen de la recevabilité,

¹¹⁷⁹ CE, 9 novembre 2015, *M. et Mme Jean-Pierre Vandenbuck*, n° 380299, rec. t. 869, 924 ; *AJDA*, 2015, p. 2174 ; *RDI*, 2016, p. 49, obs. Soler-Couteaux ; *BJDU*, 2016, p. 70, concl. Domino.

¹¹⁸⁰ Le premier motif de rejet constituait bien un motif d'irrecevabilité : « pour juger que les conclusions indemnitaires dirigées contre la commune étaient irrecevables comme mal dirigées, le tribunal administratif a relevé (...) ».

¹¹⁸¹ Par ailleurs, l'hypothèse peut être avancée qu'à l'encontre de ces arrêts, le requérant n'avait pas soulevé de moyen par lequel il reprochait à la décision attaquée de s'être prononcée à la fois sur la recevabilité et le fond.

¹¹⁸² CE, 9 juillet 2003, *Société générale de brasserie*, n° 248828, rec. t. 898, *RFDA*, 2004, p. 121, concl. Séners, p. 573, note Petit, *AJDA*, 2003, p. 2380, note Nicinski.

¹¹⁸³ Selon Jacques Petit, cette « façon de juger » est « insolite » et « il est à souhaiter qu'elle demeure une rareté. », *in* note sous CE, 9 juillet 2003, *Société générale de brasserie (Sogebra)*, *RFDA*, 2004, p. 573, spéc. p. 576.

¹¹⁸⁴ On ne trouve pas d'autre exemple d'arrêts du Conseil d'Etat employant la formule « n'est pas recevable, et en tout état de cause, pas fondé ». Une recherche sur les bases de données numériques permettent d'identifier un seul arrêt des juges du fond employant cette formule : CAA Douai, 1^{er} décembre 2016, *M. B.*, n° 16DA01016, inédit.

admet déjà que puissent être rejetées au fond des requêtes éventuellement irrecevables¹¹⁸⁵. Il considère que le juge est libre de choisir entre rejet pour irrecevabilité et rejet au fond, et ne reconnaît pas l'intérêt d'une partie à reprocher au juge d'avoir rejeté sa demande au fond au lieu de la rejeter pour irrecevabilité¹¹⁸⁶.

L'admission du rejet direct au fond nous conduit à conclure, non sans hésitation, que la combinaison d'un rejet sur le fond et sur la recevabilité n'a pas vocation à être censurée dans l'état actuel du droit du contentieux administratif¹¹⁸⁷.

En somme, il ne saurait être reproché au juge d'avoir volontairement fait reste de droit et de s'être prononcé de façon complète sur les éléments du litige, dès lors qu'il n'entache pas ses motifs de contradiction et que se bornant aux moyens invoqués et aux conclusions des parties, il demeure dans le cadre du litige et ne statue pas *ultra petita*. Il y aurait, enfin, un paradoxe dans la jurisprudence à refuser, d'une part, que le juge puisse rejeter au fond une requête dont il vient de constater expressément l'irrecevabilité, tout en admettant, d'autre part, qu'il puisse rejeter directement au fond une requête, dont l'irrecevabilité ne fait aucun doute, dès lors qu'il n'en fait pas état.

382. Propos conclusifs – Au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat et des données du problème exposées ci-avant, il convient de conclure qu'il n'existe pas à proprement parler d'obligation d'économiser les moyens de fond en cas de déclaration

¹¹⁸⁵ Comme le font remarquer MM. Guyomar et Seiller, « le juge administratif s'est pragmatiquement reconnu le droit de rejeter au fond des recours sans se prononcer sur leur recevabilité et donc, éventuellement, en dépit de leur potentielle irrecevabilité. », in M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 587, p. 281. R. Chapus fait la même remarque, à propos des « rejets au fond, alors que le recours est irrecevable » in *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 470, p. 389. Ce droit a été reconnu par la décision CE, 30 janvier 1970, *Dame veuve Herbe et a.*, rec. 73, rec. t. 1155, dont la mention aux tables indique clairement qu'« il est possible de rejeter au fond des conclusions sans statuer sur la fin de non recevoir invoquée. » ; puis par l'arrêt CE, 18 juillet 1973, *Monus*, rec. 527 : « Les premiers juges n'étaient pas tenus de se prononcer sur la recevabilité de (la) demande, dès lors que les conclusions de celle-ci étaient rejetées au fond. » Solution rappelée régulièrement et clairement, p. ex. : CE, 3 septembre 2007, *Villeneuve*, n° 284954, *AJDA*, 2007, p. 1667 ; CE, 27 février 2015, *Société Eurodif SA*, n° 368147, inédit.

¹¹⁸⁶ CE, 23 décembre 1904, *Élections d'Aullène*, n° 18032, rec. 876 ; CE, 28 mars 1928, *Bourgevin*, n° 90181, rec. 463.

¹¹⁸⁷ Néanmoins une configuration particulière impose de refuser de considérer l'examen du fond comme valant décision de rejet. Il s'agit de l'hypothèse où le juge constate son incompétence, auquel cas, l'éventuel examen des moyens de fond ne pourrait en aucun cas valoir décision de rejet. Admettre l'inverse, ce serait admettre que le juge puisse méconnaître sa propre compétence. C'est une chose d'admettre que le juge puisse rejeter au fond une requête irrecevable pour défaut d'intérêt à agir, requête non motivée ou absence de production de l'acte attaqué, c'en est une autre d'admettre qu'il prononce un rejet sur le fond dans un litige à l'égard duquel il n'est pas compétent pour statuer. Dès lors que l'incompétence est constatée, toute appréciation du fond serait considérée comme surabondante et ne pouvant valoir rejet au fond. Il en va de même en cas de non-lieu et de désistement, hypothèses dans lesquelles il y aurait véritable contradiction à prononcer un rejet au fond. Sur la particularité de l'incompétence de la juridiction, du désistement et du non-lieu à l'égard de la pratique de l'économie des moyens, cf. n° 788. Enfin, doit être rapprochée de cette analyse le cas particulier de l'irrecevabilité tirée de ce que l'acte attaqué est insusceptible de recours. En bonne logique, le constat d'une telle irrecevabilité, qui touche indirectement à la compétence du juge, fait échec à tout rejet au fond de la requête. Sur ce cas particulier, cf. n° 962.

d'irrecevabilité de la requête. Il faut ajouter que l'économie des moyens de fond doit demeurer la pratique habituelle, et sur ce point les préconisations de MM. Perrot¹¹⁸⁸ et Perdriau¹¹⁸⁹ à l'égard du juge judiciaire doivent être reproduites à l'égard du juge administratif. Ces difficultés éclaircies, nous concluons, sous les réserves exposées, qu'il n'existe pas, en contentieux administratif, une économie obligatoire des moyens de fond en cas de constat exprès d'irrecevabilité.

*

CONCLUSION DE SECTION

383. L'économie des moyens caractérisée en tant qu'usage du juge administratif – L'étude de l'ancienneté du recours à l'économie des moyens, de sa constance au fil des décennies, et de sa fréquence, statistiquement vérifiée, révèle un ancrage profond dans la pratique du juge administratif. L'étude des premiers recueils de jurisprudence a fait apparaître l'ancienneté de cette pratique par le juge administratif, dont les manifestations explicites, indiquées par la formule-type appropriée, remontent aux années 1830, le Conseil d'Etat étant sur ce point précédé par la Cour de cassation. Usée de façon constante au fil des décennies, la fréquence de son utilisation a également été soulignée par diverses études statistiques. Ainsi, le Conseil d'Etat recourt à l'économie des moyens, quand il accueille pleinement les conclusions du demandeur, *a minima* dans 70% de ses décisions d'annulation, en excès de pouvoir comme en cassation. Quant aux tribunaux administratifs, l'étude permet d'estimer à 90% le taux de pratique de l'économie des moyens en cas d'annulation pour excès de pouvoir dès lors que le juge est saisi d'une pluralité de moyens. Cette fréquence ne s'explique pas par une obligation du juge de pratiquer l'économie des moyens. Le principe est en effet qu'il n'est jamais tenu d'économiser un moyen, et s'affranchit parfois de cet usage, comme peut l'y inviter le rapporteur public. L'hypothèse selon laquelle le juge serait obligé de ne pas répondre aux moyens de fond dès lors qu'il constate l'irrecevabilité d'une requête, malgré certaines réserves, a été écartée. Ainsi, en dehors de l'interdiction de fonder, de façon déterminante, sa décision sur un moyen ordinaire non invoqué, il n'existe pas d'économie obligatoire de moyens. Non imposée, et pourtant profondément ancrée dans la pratique, l'économie des moyens réunit les caractères d'un *usage* du juge administratif.

¹¹⁸⁸ R. Perrot, obs. sous Cass. com., 26 janvier 1988, *RTD civ.*, 1988, p. 575, spéc. p. 576 : « Il est toujours de mauvaise méthode de conforter une décision d'irrecevabilité par des raisons de fond, comme si le mal fondé d'une demande était de nature à dissiper les regrets sur son irrecevabilité ».

¹¹⁸⁹ A. Perdriau, *loc. cit.*, spéc. n° 13, p. 1580 : « si les juges veulent se pencher sur le fond, après avoir dressé la barrière d'une irrecevabilité, ils ne devraient le faire que tout à fait exceptionnellement et avec d'infinies précautions. ».

384. Plus spécifiquement, elle peut être qualifiée d'*usage privilégié* du juge de l'excès de pouvoir, tant elle entretient avec ce dernier un lien intrinsèque, une cohérence, et trouve dans ce contentieux son terrain de prédilection.

SECTION 2. UN USAGE PRIVILÉGIÉ DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR

« En motivant sa décision, le juge dit, dans une certaine mesure, qui il est. »¹¹⁹⁰

C. ATIAS

385. L'étude de sa fréquence, dans la précédente section, suffit à observer que l'économie des moyens, non obligatoire, est un usage du juge de l'excès de pouvoir¹¹⁹¹. Mais le constat que « Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, quand plusieurs moyens sont fondés, la pratique traditionnelle consiste à n'en relever qu'un »¹¹⁹², mérite d'être analysé plus précisément, pour étudier le lien particulier qu'une certaine conception du recours pour excès de pouvoir entretient avec la technique de l'économie des moyens.

La déconstruction de la conception classique du recours pour excès de pouvoir aboutit mécaniquement à la pratique de l'économie des moyens. Réciproquement, cette dernière illustre parfaitement la logique de ce recours. Pour reprendre les mots du professeur Atias, en pratiquant l'économie des moyens, le juge de l'excès de pouvoir dit, dans une certaine mesure, qui il est. Le professeur Blanco a perçu la nature du lien unissant cette technique et cet office : « La pratique de l'économie des moyens est intrinsèquement liée à une certaine conception du juge de l'excès de pouvoir, perçu comme simple censeur des illégalités administratives »¹¹⁹³. C'est cette analyse qui sera ici approfondie par l'identification, dans un premier temps, de la nature du lien entre la conception classique du recours pour excès de pouvoir et la technique de l'économie des moyens (§1). Dans un second temps, ce lien sera vérifié en observant si les autres recours fondés sur une logique similaire connaissent une même pratique de l'économie des moyens (§2).

¹¹⁹⁰ C. Atias, « Crise de la motivation judiciaire », *in* cycle de conférences Droit et Technique de cassation, 17 mai 2005, consultable sur le site internet courdecassation.fr.

¹¹⁹¹ 70% des décisions d'annulation pour excès de pouvoir prononcées par le Conseil d'Etat en premier et dernier ressort, lorsqu'il accueille pleinement la demande, contiennent la formule-type indiquant l'économie des moyens ; plus de 90% des décisions d'annulation pour excès de pouvoir des tribunaux administratifs, lorsqu'ils accueillent pleinement la demande, et qu'ils sont saisis d'une pluralité de moyens, pratiquent l'économie des moyens. *Cf.*, au chapitre précédent, n° 342 sqq.

¹¹⁹² D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 65.

¹¹⁹³ F. Blanco, *op. cit.*, p. 178.

386. La guillotine ne passe qu'une fois.

Cette formule peut résumer le lien étroit unissant la conception classique du recours pour excès de pouvoir et la pratique de l'économie des moyens. La déconstruction de la première fait apparaître logiquement la seconde, selon le cheminement suivant, en quatre temps :

- la finalité exclusive du recours consiste à assurer le respect de la légalité
- ce respect est assuré par l'annulation de l'acte illégal
- l'accueil d'un seul et unique moyen de légalité suffit pour décider l'annulation
- donc l'examen exprès et l'accueil d'un unique moyen suffisent au juge de l'excès de pouvoir pour épuiser son office classique.

387. La métaphore du « recours-guillotine » – La conception classique du recours pour excès de pouvoir peut être présentée à travers la métaphore du « recours-guillotine »¹¹⁹⁴. La finalité exclusive de la guillotine est de donner la mort à un individu reconnu coupable, comme celle du recours pour excès de pouvoir est de tuer l'acte illégal. La guillotine, comme le recours, sont conçus, entièrement organisés, pour tuer l'individu, ou l'acte, de la façon la plus nette et efficace. Il suffit au bourreau, pour tuer l'individu, d'enclencher une seule fois le couperet de la guillotine, de même qu'il suffit au juge de l'excès de pouvoir d'accueillir un seul moyen de légalité pour enclencher l'annulation. Une fois le couperet tombé, la guillotine a tué l'individu et épuisé sa fonction ; une fois le moyen de légalité accueilli, le juge de l'excès de pouvoir fait disparaître rétroactivement l'acte litigieux, et a épuisé son office. Il n'est pas nécessaire d'examiner un second moyen pour tuer l'acte une seconde fois ; la guillotine ne passe qu'une fois.

C'est ainsi que la technique de l'économie des moyens s'accorde parfaitement avec la conception classique du recours pour excès de pouvoir, comme son corollaire (A). De plus, la

¹¹⁹⁴ On retrouve cette expression utilisée notamment par le professeur Lebreton, *in* préface à D. Bailleul, *L'efficacité comparée du recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.* Elle est reprise par le professeur Bailleul *in* D. Bailleul, « La fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *DA*, 2008, n° 4, étude 9 ; D. Bailleul, « La règle nul ne peut invoquer sa propre turpitude en droit administratif », *RDP*, 2010, p. 1235, spéc. p. 1271. Le professeur Blanco, dans sa thèse précitée, reprend plusieurs fois la métaphore : « L'annulation pour excès de pouvoir fait un peu figure d'exécution capitale et le recours qui y conduit de puissante guillotine juridictionnelle. », *in* F. Blanco, *op. cit.*, p. 71 ; l'annulation est une « puissante guillotine juridictionnelle qui s'abat sur toute illégalité », *ibid.*, p. 190 ; l'annulation est « un couperet implacable et quelque peu mécanique », *ibid.*, p. 189 ; de même, « Le pouvoir d'anéantissement placé entre les mains du juge constitue une sanction lourde et sans nuance, s'abattant aveuglément, tel un couperet, sur tout acte bafouant la légalité. », *ibid.*, p. 260.

technique de l'économie des moyens fait si bien corps avec le « recours-guillotine » qu'elle apparaît à maints égards comme l'expression de sa logique. L'économie des moyens découle du « recours-guillotine » en même temps qu'elle l'incarne (B).

A. L'ÉCONOMIE DES MOYENS, COROLLAIRE DE LA CONCEPTION CLASSIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

388. Les auteurs se sont succédés pour expliquer la conception classique du recours pour excès de pouvoir, dans sa logique et ses caractères, conception dont il faut rappeler les principaux traits (I). A cet égard, l'économie des moyens compte parmi les nombreuses illustrations de ce que le régime et la technique du recours pour excès de pouvoir découlent de sa finalité (2).

I. LES ATTRIBUTS DE LA CONCEPTION CLASSIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

389. La défense de la légalité comme finalité exclusive – Dans la lignée de l'affirmation du Conseil d'Etat, selon laquelle le recours pour excès de pouvoir a « pour effet d'assurer (...) le principe de légalité »¹¹⁹⁵, les auteurs ont confirmé que « La poursuite de l'illégalité de l'action administrative » constitue « la fonction naturelle du recours pour excès de pouvoir »¹¹⁹⁶, dont « Le but essentiel (...) est d'ordre et de légalité »¹¹⁹⁷. Au début du XX^{ème} siècle, le commissaire du gouvernement Pichat pouvait affirmer qu'il était un « instrument mis à la portée de tous pour la défense de la légalité méconnue »¹¹⁹⁸ ; au début du XXI^{ème} siècle, le professeur Blanco confirme que « La fonction classique dévolue au recours pour excès de pouvoir réside dans la sanction de toute illégalité »¹¹⁹⁹. Il s'agit là d'une « fonction exclusive de toute autre »¹²⁰⁰ : « Rétablir la légalité constitue le seul but du recours pour excès de pouvoir »¹²⁰¹, et non la défense des intérêts du requérant. Même mu par son intérêt privé, ce dernier actionne un instrument contentieux « pour collaborer à la protection de la légalité »¹²⁰²,

¹¹⁹⁵ CE Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, rec. 110, *GAJA*, 21^e éd., n° 57.

¹¹⁹⁶ J. Gourdou, *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Pau, 1996, p. 397.

¹¹⁹⁷ P. Weil, *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 20 ; « un moyen d'obtenir dans l'administration et de l'administration l'observation de la légalité », M. Hauriou, note sous CE, 8 décembre 1899, *Ville d'Avignon* et CE, 15 décembre 1899, *Adda, S.*, 1900, 3, p. 73 ; « l'instrument par excellence du contrôle de la légalité par la juridiction administrative », Y. Gaudemet, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 267, p. 148 ; « son objet est la sauvegarde de la légalité », R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 251, p. 230 ; recours permettant de réprimer « une infraction à la légalité », P. Lampué, « Le développement du recours pour excès de pouvoir depuis ses origines jusqu'au début du XX^{ème} siècle », *RISA*, 1954, n° 2, p. 359.

¹¹⁹⁸ G. Pichat, concl. sur CE, 8 mars 1912, *Lafage*, rec. 348, *S.*, 1913, 3, p. 1.

¹¹⁹⁹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 51.

¹²⁰⁰ J. Gourdou, *op. cit.*, p. 399.

¹²⁰¹ *Ibid.*, p. 395.

¹²⁰² L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. de Bocard, 1921-1925, t. 2, p. 458. F. Blanco, *op. cit.*, p. 72 :

« comme le ferait un “procureur du droit” »¹²⁰³. Si son intérêt se trouve satisfait par l’annulation de l’acte attaqué, ce ne sera que par ricochet, « par surcroît »¹²⁰⁴. Dans sa conception classique, le recours pour excès de pouvoir peut donc être considéré, selon l’expression de René Chapus, comme un « recours d’utilité publique »¹²⁰⁵, au service prioritairement de l’intérêt général que représente le respect du droit objectif par l’administration. La question posée au juge de l’excès de pouvoir est donc une question de droit objectif : l’acte attaqué est-il illégal ? C’est l’unique question qui lui est posée¹²⁰⁶.

390. Recours de « moindre juridiction » – La réponse du juge de l’excès de pouvoir est ensuite bornée dans des limites étroites. Soit l’acte s’avère illégal, et le juge en prononce l’annulation ; soit aucun moyen de légalité n’apparaît fondé, et le recours est rejeté. Le juge de l’excès de pouvoir, dans sa conception classique, est enfermé dans ce choix binaire et l’illégalité de l’acte litigieux ne peut aboutir qu’à l’annulation, décision considérable mais seule décision possible. Ces pouvoirs restreints par rapport au juge de pleine juridiction lui valent donc, selon l’expression célèbre de Pierre Sandevor, d’être qualifié de recours « de moindre juridiction »¹²⁰⁷.

391. Aménagements et persistance de la conception classique – Cette conception classique a connu des aménagements. Le recours pour excès de pouvoir au début de XXI^{ème} siècle n’est plus exactement le même que celui qu’ont connu Laferrière et Hauriou. Son office a connu d’importantes évolutions qui accordent aux intérêts privés et à la sécurité juridique une prise en compte croissante. Néanmoins, si le recours pour excès de pouvoir évolue, il ne disparaît pas : ses fondements demeurent et « Bien que d’interminables controverses aient eu lieu sur ce point, il est peu contestable que le recours pour excès de pouvoir soit avant tout au service de la légalité. »¹²⁰⁸

Le recours pour excès de pouvoir a certes évolué, mais la conception classique du « recours-guillotine » ne s’est pas évaporée. Le « recours-guillotine » est le recours centré sur

« comme une sorte de « mineur judiciaire », dont le rôle s’efface rapidement derrière une puissante machinerie contentieuse déclenchée par la saisine de la juridiction compétente. ».

¹²⁰³ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 244, p. 223. Ou encore le substitut d’« un ministère public poursuivant la répression d’une infraction », M. Hauriou, note sous CE, 8 décembre 1899, *Ville d’Avignon*, S., 1900, 3, p. 73.

¹²⁰⁴ R. Jacquelin, *Droit administratif*, Les Cours de droit, 1933-1934, p. 346. Reprenant cette même expression, R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 244, p. 224. Cf. également : A. Claeys, *L’évolution de la protection juridictionnelle de l’administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Poitiers, 2005, p. 43.

¹²⁰⁵ R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, n° 999 – 2°), p. 788 ; *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 251, p. 230.

¹²⁰⁶ CE, 14 janvier 1916, *Camino*, rec. 15, *GAJA*, 21^e éd., n° 28 : le Conseil d’Etat « ne peut apprécier l’opportunité des mesures qui lui sont déferées par la voie du recours pour excès de pouvoir ».

¹²⁰⁷ P. Sandevor, *Études sur le recours de pleine juridiction*, thèse, LGDJ, 1964, p. 251.

¹²⁰⁸ F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089, spéc. p. 1091.

l'annulation des actes contestés au service prioritaire du principe de légalité et nombreuses demeurent les caractéristiques du régime du recours pour excès de pouvoir qui découlent de cette conception. Ce recours illustre remarquablement le fait que la technique d'un recours est la conséquence de la finalité qui lui est attribuée. La technique de l'économie des moyens doit à cet égard être considérée comme s'accordant avec la conception du « recours-guillotine ».

2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS, ALIGNEMENT DE L'ÉTENDUE DE LA MOTIVATION SUR L'OFFICE DU JUGE

392. La technique de l'économie des moyens compte parmi les nombreuses illustrations de l'analyse selon laquelle « La finalité du recours pour excès de pouvoir guide sa technique »¹²⁰⁹.

393. Adaptation du régime du recours pour excès de pouvoir à sa finalité – Parce qu'il s'agit de défendre le principe de légalité, l'intérêt à agir est libéralement apprécié¹²¹⁰, le recours est « ouvert même sans texte contre tout acte administratif »¹²¹¹, le ministère d'un avocat n'est pas nécessaire et les formalités sont légères¹²¹². La finalité du recours se bornant à la défense de la légalité, tout moyen de légalité, mais que les moyens de légalité, sont invocables¹²¹³; une partie ne peut former de conclusions reconventionnelles¹²¹⁴ et le juge ne peut lui accorder d'indemnité. Seul un pouvoir de destruction de l'acte illégal est dans ses mains, l'annulation valant *erga omnes*, jouissant de l'autorité absolue de chose jugée, le Conseil d'Etat excluant même la possibilité pour une personne de renoncer au bénéfice de celle-ci¹²¹⁵. Le professeur Melleray peut ainsi affirmer que « Ce régime juridique est assurément cohérent dès lors que l'on considère que le recours pour excès de pouvoir est au

¹²⁰⁹ J.-F. Brisson, *Le recours pour excès de pouvoir*, Ellipses, 2004, p. 5.

¹²¹⁰ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 565, p. 469 : l'appréciation de l'intérêt donnant qualité à agir « est largement en harmonie avec le caractère de recours d'utilité publique qui est celui du recours pour excès de pouvoir ».

¹²¹¹ CE Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, rec. 110, *GAJA*, 21^e éd., n° 57.

¹²¹² J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 27^e éd., 2018, n° 49, p. 40 : « (...) il est difficile de trouver un recours moins formaliste : aucune formule "sacramentelle", il suffit de prendre une feuille de papier et de formuler les griefs que l'on articule à l'encontre de la décision attaquée, en joignant celle-ci au recours. ».

¹²¹³ La reconnaissance d'un intérêt à agir offre en principe au requérant, conçu comme un « procureur du droit », la possibilité d'invoquer tous les cas d'ouverture, indépendamment de sa situation particulière par rapport à l'acte, et il n'est pas en principe restreint à l'invocation des seules illégalités susceptibles de l'avoir lésé. En revanche, la défense de la légalité étant l'unique finalité du recours, « la méconnaissance des stipulations d'un contrat (...) ne peut être utilement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative. », CE Ass., 8 janvier 1988, *Communauté urbaine de Strasbourg*, rec. 2, *AJDA*, 1988, p. 137, chron. Azibert et de Boisdeffre, *JCP*, 1988, n° 21084, note Drago, *RA*, 1988, p. 141, note Terneyre, *RFDA*, 1988, p. 25, concl. Daël.

¹²¹⁴ Et ce, « en raison de la nature particulière du recours pour excès de pouvoir », CE Sect., 24 novembre 1967, *Noble*, rec. 443, *D.*, 1968, p. 142.

¹²¹⁵ CE Sect., 13 juillet 1967, *École privée de filles de Pradelles*, rec. 339.

service de la légalité et, accessoirement seulement, des intérêts personnels des justiciables. »¹²¹⁶

394. Adaptation de la motivation à la finalité du recours – L'économie des moyens pratiquée par le juge de l'excès de pouvoir est une autre déclinaison du principe selon lequel la technique de ce recours suit sa finalité. Si le juge de l'excès de pouvoir cesse la motivation de sa décision dès lors qu'il accueille un moyen de légalité lui permettant de décider l'annulation, c'est bien parce que sa mission est uniquement celle de la destruction des actes irréguliers pour la défense du droit objectif. L'économie des moyens borne l'étendue de la motivation en fonction de l'étendue de la mission du juge. Elle est une adaptation de la motivation à la satisfaction de l'office classique du juge de l'excès de pouvoir. Dès lors qu'un moyen a été accueilli et qu'il permet d'annuler l'acte litigieux entaché d'illégalité, le juge de l'excès de pouvoir est à même d'épuiser son office classique.

395. L'économie des moyens est une répercussion de l'étendue de l'office du juge sur l'étendue de la motivation. Dans le même temps, l'économie des moyens peut être considérée comme une expression de cet office, confirmant que « rédaction et représentation de la justice sont liées. »¹²¹⁷

B. L'ÉCONOMIE DES MOYENS, EXPRESSION DE LA CONCEPTION CLASSIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

396. La motivation des décisions de justice peut être appréciée selon une grille de lecture distinguant deux modèles-types : la décision comme acte de persuasion ou comme acte d'autorité. Dans ces deux modèles, la motivation ne remplit pas les mêmes fonctions.

Traditionnellement, une décision d'annulation pour excès de pouvoir est assimilée à un acte d'autorité. C'est donc naturellement que le juge y pratique l'économie des moyens : cette technique correspond parfaitement à la logique de ce modèle (1), jusqu'à en incarner l'esthétique (2).

1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS, TECHNIQUE DE MOTIVATION D'UN ACTE D'AUTORITÉ

397. La motivation au service d'un acte de persuasion – Conçue comme acte de persuasion, la décision de justice puise sa légitimité dans sa capacité à convaincre ses destinataires de son bien-fondé. La motivation y joue un rôle essentiel dès lors que c'est par elle que le juge va chercher à persuader, à être pédagogue afin d'emporter l'adhésion des

¹²¹⁶ F. Melleray, « Les actions en justice », in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 2, p. 515, spéc. p. 535.

¹²¹⁷ F. Malhière, *op. cit.*, p. 28.

parties. Au cœur de la décision - acte de persuasion, la motivation joue pleinement sa « fonction explicative »¹²¹⁸, permettant aux parties de comprendre au mieux les raisons qui ont conduit le juge à la solution adoptée. La motivation s'inscrit alors dans un besoin de justification par une rédaction la plus explicative possible, « fournissant la preuve d'une réflexion attentive »¹²¹⁹. Comme l'explique Sophie Gjidara, « L'autorité de la décision se trouve ainsi assurée, dès lors qu'elle repose sur une argumentation juridique et rationnellement valable, de nature à susciter l'adhésion de ceux à qui elle s'adresse »¹²²⁰. La force de l'acte de persuasion « réside moins dans la contrainte et l'affirmation, que dans le pouvoir de convaincre et de persuader. »¹²²¹

398. La motivation au service d'un acte d'autorité – Conçue comme acte d'autorité, la décision de justice trouve sa légitimité dans l'autorité même de son auteur. Ce modèle prime dans la tradition française, où « l'autorité de chose jugée découle davantage de l'autorité du juge que de sa force de persuasion »¹²²². Dans cette perspective, la motivation « ne vise qu'à établir, avant de décider, une attestation de la légalité de la décision », et « n'est pas pour le juge une manière de se justifier »¹²²³. Selon Marie-Claire Ponthoreau, « notre système juridique véhicule l'idée qu'il revient au juge de trancher un problème juridique et non de convaincre les parties du bien-fondé de la solution rendue. La décision de justice est présentée comme un acte d'autorité, non comme un acte de persuasion »¹²²⁴. Dans un acte d'autorité, la motivation joue donc un rôle moindre que dans un acte de persuasion. Poussée à son terme, la logique de l'acte d'autorité aboutit à une décision non motivée : « le droit autoritaire, celui qui s'impose par le respect et la majesté, n'a guère à motiver »¹²²⁵ ; « Le silence est la forme invisible du pouvoir. Celui qui n'a pas à donner ses raisons est souverain. »¹²²⁶

¹²¹⁸ S. Gjidara, « La motivation des décisions de justice : impératifs anciens et exigences nouvelles », *LPA*, 26 mai 2004, n° 105, p. 3, spéc. n° 9, p. 6.

¹²¹⁹ *Ibid.*, spéc. n° 17, p. 8.

¹²²⁰ *Ibid.*

¹²²¹ *Ibid.*, spéc. n° 52, p. 17. Pour une critique de ce modèle, cf. F. Malhière, *op. cit.*, p. 11 : « la motivation sert-elle simplement à fonder juridiquement la décision prise par le juge ou plus fondamentalement à la justifier par des arguments juridiques et extra-juridiques ? ».

¹²²² P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *GACA*, 6^e éd., n° 65.12, p. 1249.

¹²²³ J.-L. Gillet, B. Mélin-Soucramanien, « L'arrêt de la Cour de cassation. Motivation, style et structure », in F. Hourquebie, M.-C. Ponthoreau (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 167, spéc. p. 170.

¹²²⁴ M.-C. Ponthoreau, « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif », *RDP*, 1994, p. 747, spéc. p. 748.

¹²²⁵ C. Perelman, « La motivation des décisions de justice : essai de synthèse », in C. Perelman et P. Fories (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1978, p. 425. C'est bien ce qu'illustre l'Ancien Régime, époque à laquelle « La décision de justice étant considérée comme un acte de pure autorité, elle n'avait pas, sauf exception, à être motivée », F. Lelièvre, « Plaidoyer pour la référence à la jurisprudence dans les motifs des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2009, p. 2446.

¹²²⁶ F. Malhière, *op. cit.*, p. 205.

399. L'économie des moyens, compromis de motivation d'un acte d'autorité –

Dans la logique de l'acte d'autorité, dès lors que le principe de motivation est imposé, une conciliation s'opère : la décision - acte d'autorité contient une motivation, mais celle-ci se limite à n'être que la justification en droit du dispositif, elle se contente de fonder la solution sans chercher, au-delà de ce strict nécessaire, à répondre à l'ensemble de l'argumentation des parties. C'est précisément ce en quoi consiste le principe de l'économie des moyens : borner l'étendue de la motivation à ce qui est nécessaire à la justification en droit du dispositif. L'économie des moyens s'accorde ainsi aisément avec la logique de l'acte d'autorité. Or, nulle décision de justice ne correspond mieux au modèle de l'acte d'autorité qu'une décision d'annulation rendue par le juge de l'excès de pouvoir.

400. L'annulation pour excès de pouvoir, acte d'autorité – La traditionnelle *imperatoria brevitatis* du Conseil d'Etat s'explique par ses origines, ses décisions étant assimilées à des ordres, dans sa fonction originelle de contrôle de l'administration : « ce ne sont point les raisons de prononcer sur un litige qu'il énonce, expliquait Béquet à la fin du XIX^{ème} siècle, ce sont des ordres qu'il transmet aux fonctionnaires et agents de ce pouvoir déléguant. »¹²²⁷ S'adressant essentiellement à l'administration, « il a moins à la convaincre qu'à l'informer »¹²²⁸. Assurément, la permanence d'un système de justice retenue jusque 1872 contribua en partie à façonner les décisions du Conseil d'Etat comme des actes d'autorité. Sur ce thème, les célèbres propos de Serrigny reprennent en filigrane la distinction acte de persuasion – acte d'autorité : alors que la Cour de cassation « ne craint pas de faire de la doctrine, et qu'elle veut convaincre ceux qu'elle juge », le Conseil d'Etat « au contraire, ne donne presque jamais de motifs développés des arrêts qu'il prononce. (...) Cette diversité dans les procédés tient à la différence des positions qu'occupent le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Au Conseil d'Etat, c'est le Roi qui parle, qui décide, qui ordonne : son langage doit être bref, concis, impératif. »¹²²⁹ Et c'est bien le juge de l'excès de pouvoir, dans sa conception classique, conçu comme « instrument de police juridique »¹²³⁰ qui assure cette

¹²²⁷ L. Béquet, *Répertoire du droit administratif*, Dupont, 1891, t. 8, p. 217, n° 174 : « Que la justice ait été retenue ou déléguée (...), elle revêt entre ses mains le caractère particulier qui s'attache au droit de commandement. » Au début du XX^{ème} siècle, Marc Noël confirme pleinement cette analyse : « si on se rappelle que pendant longtemps, à l'époque de la justice retenue, le Conseil d'Etat ne faisait en principe que préparer les projets de décision du chef de l'Etat, et qu'encore aujourd'hui, à l'occasion du recours pour excès de pouvoir, il statue un peu comme un véritable supérieur hiérarchique annulant les actes de ses subordonnés, on doit être tout naturellement conduit pour toutes ces raisons, à penser qu'il doit avoir au contraire une tendance à agir suivant les méthodes de l'administration, et à ne motiver que très brièvement ses arrêts. », M. Noël, « Les motifs dans les décisions des juridictions administratives », *RDP*, 1924, p. 363.

¹²²⁸ J. Rivero, « Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice », *D.*, 1954, chron. n° 28, p. 157, spéc. p. 159.

¹²²⁹ D. Serrigny, *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, Durand, 1865, VI, préface de la 1^{ère} édition.

¹²³⁰ F. Blanco, *op. cit.*, p. 171.

« fonction répressive »¹²³¹ : « le contentieux de la légalité ne constitue pas une activité de nature judiciaire mais une activité de contrôle et de censure »¹²³². Le recours pour excès de pouvoir prend dès ses origines la forme d'un instrument de contrôle hiérarchique, si bien qu'au milieu du XIX^{ème} siècle, les décisions rendues en cette matière « sont moins des jugements que la mise en œuvre d'une tutelle contentieuse, l'expression d'un pouvoir de police juridique. »¹²³³

Ainsi l'économie des moyens se marie idéalement avec l'acte d'autorité qu'est la décision d'annulation pour excès de pouvoir dans sa conception originelle. Ici les propos du professeur Halpérin sur les « styles judiciaires » font particulièrement sens : les « discours des juges s'inscrivent dans des formes héritées de l'histoire » et se façonnent notamment « En fonction de la prédominance, dans un contexte donné, de telle ou telle fonction de ce discours, de la nature de la juridiction concernée (...) »¹²³⁴. Le principe de l'économie des moyens traduit le discours de l'acte d'autorité, du recours hiérarchique, en somme, du « recours-guillotine ».

2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ET L'ESTHÉTIQUE D'UN ACTE D'AUTORITÉ

401. L'économie des moyens et le « style des jugements » – Il existe bien, pour reprendre le titre de l'ouvrage de Pierre Mimin, un « style des jugements »¹²³⁵ dont les formules-type sont un des traits les plus remarquables. Et si « Déceler un style, c'est être capable de relever des éléments communs à toutes les décisions de justice »¹²³⁶, alors l'économie des moyens contribue au style du juge administratif. Pratiquée à l'occasion d'une décision d'annulation pour excès de pouvoir, elle participe à l'esthétique particulière de cette dernière, en tant qu'acte d'autorité rendu sur un recours à connotation hiérarchique.

402. L'économie des moyens et le style du « recours-guillotine » – Cette fonction répressive de la décision d'annulation pour excès de pouvoir correspond à la métaphore du « recours-guillotine ». La guillotine est un instrument de mort spécifiquement conçu pour tuer une personne de la manière la plus directe et expéditive, sans détour ni fioriture. En mettant un terme à l'examen exprès des moyens des parties, l'économie des moyens donne à voir une

¹²³¹ *Ibid.*

¹²³² P. Sandevor, *Études sur le recours de pleine juridiction*, thèse, LGDJ, 1964, p. 255. F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089, spéc. pp. 1091-1092 : aujourd'hui encore, l'on peut affirmer que « Tant que le prétoire est largement ouvert, que les pouvoirs du juge sont limités à l'annulation de l'acte litigieux et que les décisions d'annulation ont un effet *erga omnes*, les discussions doctrinales n'y changent rien : le recours pour excès de pouvoir est un recours disciplinaire. »

¹²³³ F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995, p. 172.

¹²³⁴ J.-L. Halpérin, « Les styles judiciaires, des traditions nationales ? », *Droit et société*, vol. 91, n° 3, 2015, p. 491, spéc. p. 503.

¹²³⁵ P. Mimin, *Le style des jugements*, Librairie de la Cour de cassation, 4^e éd., 1962.

¹²³⁶ F. Berenger, *La motivation des arrêts de la Cour de cassation*, PUAM, 2003, p. 56.

décision sèche et efficace, entièrement tournée vers l'acte final d'annulation, qui donne la mort à l'acte, limitant la motivation au strict nécessaire pour une décision la plus expéditive possible. Elle symbolise l'acte d'autorité : la décision du juge n'a pas à répondre sans fin aux parties, ni à prononcer un cours de droit, ni à accabler l'administration en énonçant toutes les illégalités qu'elle a éventuellement commises, mais a pour fonction de sanctionner une illégalité en anéantissant l'acte litigieux par le chemin le plus direct, c'est-à-dire l'examen exprès d'un seul et unique moyen.

403. Cette liaison étroite entre recours pour excès de pouvoir et économie des moyens peut être vérifiée, en recherchant si, dans des recours similaires, se déploie une même pratique de l'économie de smoyens.

§2. LA VÉRIFICATION PAR ANALOGIE DU LIEN ENTRE CONCEPTION CLASSIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR ET ÉCONOMIE DES MOYENS

404. Les fondements de la conception classique du recours pour excès de pouvoir ne lui sont pas exclusifs : ils se retrouvent en dehors du contentieux de l'excès de pouvoir, en dehors de la juridiction administrative et même en dehors de l'ordre juridictionnel interne. Or, dans les contentieux où se retrouvent les fondamentaux de la conception classique du recours pour excès de pouvoir, se retrouve un même usage de la technique de l'économie des moyens. Cela se vérifie tant dans les recours en cassation (A) que dans les autres recours objectifs (B).

A. L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LES RECOURS EN CASSATION

405. Reprenant l'expression de Laferrière pour qualifier le recours pour excès de pouvoir, un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation peut affirmer que le pourvoi en cassation est « un procès fait à un acte juridictionnel »¹²³⁷, en matière civile comme en matière administrative. Il y a « une parenté structurelle entre ces deux formes de jugement d'une décision (...) »¹²³⁸. Cette parenté dans la logique du recours conduit à une pratique de l'économie des moyens similaire à celle qu'en fait le juge de l'excès de pouvoir, tant par les juges de cassation administratif (1) et judiciaire (2).

¹²³⁷ D. Garreau, « Les pourvois en cassation, divergences et convergences », in B. Charles-Neveu, A. Elbaz, N. Leroy-Freschini, D. Mazzega, C. Vallar (dir.), *Procès administratif et procès civil*, PUAM, 2014, p. 43, spéc. p. 44.

¹²³⁸ H. Croze, « Le juge doit-il dire le droit ? », in *Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard. Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel*, Dalloz, 2010, p. 225, spéc. p. 227 : « Le juge de cassation partage avec celui de l'excès de pouvoir cette fonction de gardien de la légalité qui est une forme, privilégiée mais spécifique et limitée, de juridiction. Par-delà les différences entre décision juridictionnelle et décision administrative, contrôle de cassation et contrôle de l'excès de pouvoir se rejoignent en ce qu'ils disent tous deux si la décision déférée est ou non conforme au droit. »

406. Juge de l'excès de pouvoir et juge de cassation entretiennent un lien étroit en contentieux administratif (a). La similarité de leur office conduit à un « parallélisme des deux techniques de contrôle »¹²³⁹, notamment à une même pratique de l'économie des moyens (b).

a. *L'office du juge de cassation administratif similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir*

407. Il serait insuffisant de signaler que recours pour excès de pouvoir et recours en cassation, dans le contentieux administratif, s'appuient sur une logique similaire, sans mentionner certaines analyses selon lesquelles, « Très longtemps, le recours en cassation n'a pas été distingué du recours pour excès de pouvoir »¹²⁴⁰, tous deux étant « issus d'un tronc commun »¹²⁴¹. A leurs origines, « Les effets des deux recours étaient identiques – l'acte était cassé – et les modes de raisonnement analogues, ce qui aboutissait à une parfaite confusion des deux voies de recours. »¹²⁴²

Si aujourd'hui les deux recours sont clairement distingués, ils conservent un modèle logique similaire : le recours en cassation « apparaît comme étant aux jugements ce que le recours pour excès de pouvoir est aux décisions non juridictionnelles » dès lors qu'ils sont tous deux « également destinés, conformément aux exigences de l'intérêt général, à faire respecter la légalité, le premier par les juges, le second par les autorités administratives. »¹²⁴³

b. *Une pratique similaire de l'économie des moyens*

408. Constat d'une pratique de l'économie des moyens par le Conseil d'Etat en cassation – Lorsque le Conseil d'Etat statue en cassation, il peut préciser, vis-à-vis de

¹²³⁹ J.-H. Stahl, L. Touvet, « Etendue du contrôle de cassation exercé par le Conseil d'Etat sur les arrêts rendus par les Cours administratives d'appel », *AJDA*, 1995, p. 109, spéc. p. 113.

¹²⁴⁰ G. Peiser, *Contentieux administratif*, Dalloz, 16^e éd., 2014, p. 302.

¹²⁴¹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 73. V. également J.-H. Stahl, L. Touvet, « Étendue du contrôle de cassation exercé par le Conseil d'Etat sur les arrêts rendus par les Cours administratives d'appel », *AJDA*, 1995, p. 109, spéc. p. 110 : « On leur reconnaît, de façon classique, la même origine mythique, à savoir la loi des 7 et 14 octobre 1790 », rappellent des membres du Conseil d'Etat, précisant qu'« Au cours du XIX^{ème} siècle, la jurisprudence ne distinguait pas entre les deux formes de recours qui conduisaient toutes deux à l'annulation de décisions administratives, sans que l'on s'attache trop, en cette époque de justice retenue, à distinguer entre les décisions à caractère juridictionnel et les autres ».

¹²⁴² J.-H. Stahl, L. Touvet, *loc. cit.*, spéc. p. 110. V. également R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1404 – 1°), p. 1208 ; F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995, p. 173 sq.

¹²⁴³ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1403, p. 1268. V. également A. Cartier-Bresson, *Le recours pour excès de pouvoir devant le juge de cassation*, LGDJ, 1998, p. 9 ; S. Boussard, *L'étendue du contrôle de cassation devant le Conseil d'Etat, un contrôle tributaire de l'excès de pouvoir*, thèse, Dalloz, 2002, p. 11 ; F. Blanco, *op. cit.*, pp. 73 à 77.

l'auteur du pourvoi, qu'il accueille sa demande d'annulation « sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen »¹²⁴⁴ ou « les autres moyens de son pourvoi »¹²⁴⁵.

409. Analyse statistique, une pratique dominante – Sur la base d'une étude statistique, dont les données sont affichées en annexe, des décisions d'annulation rendues par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation lors de l'année 2014, il apparaît que dans la majorité des cas il pratique l'économie des moyens. Sur un total de 981 décisions d'annulation, dans près de 70% d'entre elles, le Conseil d'Etat recourt à la phrase-type indiquant l'usage de cette technique. Avec prudence, il est possible d'affirmer que lorsque le Conseil d'Etat accueille un pourvoi en cassation, il pratique l'économie des moyens, *a minima*, dans deux tiers des cas¹²⁴⁶. La technique de l'économie des moyens peut donc être considérée comme largement dominante dans la pratique du juge administratif de cassation.

2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS PAR LE JUGE DE CASSATION JUDICIAIRE

410. Comme son équivalent en contentieux administratif, le juge de cassation judiciaire exerce un office similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir (*a*) et recourt, d'une manière tout aussi similaire, à la technique de l'économie des moyens (*b*).

a. L'office du juge de cassation judiciaire similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir

411. Aux termes de l'article 604 du code de procédure civile, « Le pourvoi en cassation tend à faire censurer par la Cour de cassation la non-conformité du jugement qu'il attaque aux règles de droit ». La parallèle est aisément établi avec le recours pour excès de pouvoir tendant à faire censurer la non-conformité d'une décision administrative aux règles de droit¹²⁴⁷. La Cour de cassation « ne juge pas les procès, mais uniquement les jugements dans leurs rapports avec la loi écrite, dans un intérêt supérieur à celui des parties, et elle ne casse

¹²⁴⁴ P. ex. : CE Ass., 31 mai 2016, *Mme Gonzalez-Gomez*, n° 396848, rec. 208 ; CE Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. commune de Savigny-le-Temple*, n° 196548, rec. 309.

¹²⁴⁵ P. ex. : CE Sect., 11 décembre 2015, *M. Gauthier*, n° 394990, rec. 457 ; CE Ass., 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie*, n° 342468, rec. 379 ; CE Ass., 22 juillet 2015, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social*, n° 385816, rec. 261.

¹²⁴⁶ Il s'agit là d'une statistique minimum. Comme expliqué précédemment pour les décisions d'annulation pour excès de pouvoir (*cf.* n° 340 sq.), les décisions publiées sur les bases de données numériques n'affichent pas l'ensemble des visas et ne permettent donc pas de recenser, parmi l'ensemble des affaires étudiées, celles dans lesquelles un seul et unique moyen avait été soulevé, et celles où éventuellement le juge a pratiqué une économie de moyens sans l'indiquer par la formule-type dans les visas.

¹²⁴⁷ E. Faye, *La Cour de cassation. Traité de ses attributions, de sa compétence et de la procédure observée en matière civile*, 1903, édition La Mémoire du Droit, 1999, p. 11 : Selon le conseiller Faye, dans son traité du début du 20^{ème} siècle, « Des diverses attributions de la Cour, la plus importante, celle à laquelle elle doit son nom et qui constitue sa raison d'être, est celle de *casser* les décisions judiciaires dans lesquelles la loi a été violée, soit quant aux formes prescrites pour la validité des jugements, soit quant au fond du droit. ».

que si le juge s'est mis en contradiction avec le législateur. »¹²⁴⁸ Le recours devant la Cour de cassation doit être considéré, à l'instar du recours pour excès de pouvoir, comme un procès fait à un acte : « Si les parties sont toujours face à face, le procès est avant tout un procès fait à une décision »¹²⁴⁹.

b. Une pratique similaire de l'économie des moyens

412. Constat d'une pratique de l'économie des moyens par la Cour de cassation – MM. Jacques et Louis Boré rappellent que, vis-à-vis des moyens soulevés à l'appui du pourvoi, « l'arrêt de cassation peut ne statuer que sur un seul d'entre eux. Si en effet le pourvoi comportait d'autres moyens que celui que l'arrêt accueille, la cour, sauf s'ils sont préalables, a le choix de les examiner pour les écarter avant de prononcer la cassation sur le moyen fondé, ou au contraire de s'abstenir d'un tel examen en cassant sur le moyen retenu “sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens” »¹²⁵⁰. D'autres auteurs confirment l'emploi de cette technique par la Cour de cassation¹²⁵¹.

Non seulement, on trouve des exemples d'économie des moyens pratiquée par la Cour de cassation dès le début du 19^{ème} siècle¹²⁵², mais il semble bien, comme précédemment expliqué, que la Cour de cassation porte la pérennité de la formule-type « sans qu'il soit besoin... », dont on trouve des illustrations jusque dans certains arrêts de l'ancien Tribunal de cassation¹²⁵³.

413. Analyse statistique – Sur l'ensemble des 85 décisions d'annulation rendues par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2015¹²⁵⁴, seules 22% contiennent la formule-type indiquant l'économie des moyens. Il faut néanmoins signaler deux éléments relativisant ce chiffre sensiblement inférieur à ce qui a été constaté vis-à-vis du Conseil d'Etat. Premièrement, dans environ 80% des décisions d'annulation dans

¹²⁴⁸ *Ibid.*, p. 85

¹²⁴⁹ M.-N. Jobard-Bachelier, X. Bachelier, J. Buk Laurent, *La technique de cassation. Pourvois et arrêts en matière civile*, Dalloz, 9^e éd., 2018, p. 5.

¹²⁵⁰ J. Boré, L. Boré, *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5^e éd., 2015, n° 122.05.

¹²⁵¹ Dans un célèbre article, MM. Touffait et Tunc faisaient remarquer, par une note de bas de page, « une pratique de la Cour de cassation (...) dont on peut se demander si elle est heureuse. Lorsque le pourvoi est fondé sur plusieurs moyens et que l'un (peut-être de forme) est justifié, la Cour casse la décision sans examiner les autres moyens », A. Touffait et A. Tunc, « Pour une motivation plus explicite des décisions de justice notamment celles de la Cour de cassation », *RTDC*, 1974, p. 487, spéc. p. 493, ndbp 31. Aussi, sans ses « remarques sur la rédaction des arrêts civils de la Cour de cassation », le professeur Chartier note que « c'est très tôt que, dans les arrêts de cassation, l'habitude a été prise de ne pas répondre aux moyens inutiles pour la solution », Y. Chartrier, « De l'an II à l'an 2000. Remarques sur la rédaction des arrêts civils de la Cour de cassation », in *Mélanges Pierre Draï*, Dalloz, 2000, p. 269, spéc. p. 275. Cf. également J.-F. Weber, *La Cour de cassation*, La documentation française, 2006, p. 66 ; C.-J. Guillermet, *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, L'Harmattan, 2006, p. 86.

¹²⁵² P. ex. : Civ., 28 août 1809, *Bull.* n° 92. Pour d'autres références, cf., au chapitre précédent, n° 337.

¹²⁵³ Cf. n° 337.

¹²⁵⁴ 85 décisions ont été recensées sur le site Legifrance.

lesquelles l'économie des moyens n'a pas été identifiée, un seul moyen avait été invoqué. En revanche, si l'on ne tient compte que des décisions dans lesquelles plusieurs moyens ont été invoqués, cela donne un total de 18 décisions sur 30 pratiquant l'économie des moyens. Deuxièmement, dans ces décisions avec moyen unique, la Cour de cassation peut faire l'économie des « branches » du moyen¹²⁵⁵. Troisièmement, parmi les arrêts identifiés comme ne pratiquant pas l'économie des moyens alors que plusieurs moyens avaient été invoqués, la Cour de cassation se contente parfois d'une réponse lapidaire à ces moyens¹²⁵⁶. Pour simplifier, ces cas n'ont pas été considérés comme des pratiques de l'économie des moyens.

B. L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LES AUTRES RECOURS OBJECTIFS

414. Le Conseil constitutionnel (1), comme le juge communautaire saisi d'un recours en annulation (2), sont amenés à contrôler la conformité d'un acte à un corps de règles, et sanctionner la violation des secondes par le premier. En tant que recours objectifs, leur similarité avec l'office du juge de l'excès de pouvoir français a été clairement identifiée. Le prolongement de ces analyses conduit à remarquer, dans leur pratique, une utilisation similaire de la technique de l'économie des moyens.

I. L'ÉCONOMIE DES MOYENS PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

415. L'office du Conseil constitutionnel n'a pas manqué d'être comparé à celui du juge de l'excès de pouvoir (a). La similarité de leur office conduit à une similarité de leurs techniques, qui se vérifie à l'égard de l'économie des moyens (b).

a. L'office du juge constitutionnel similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir

416. « Au nombre des modes de raisonnement que le Conseil constitutionnel a empruntés au Conseil d'Etat figure le principe de l'économie des moyens. »¹²⁵⁷ Cette

¹²⁵⁵ P. ex., Cass. ass. plén., 27 octobre 2006, n° 05-18977, *Bull. ass. plén.*, n° 13 : « sans qu'il y ait lieu de statuer sur la troisième branche du moyen » ; Cass. ass. plén., 29 octobre 2004, n° 03-11238, *Bull. civ.*, n° 12 : « sans qu'il y ait lieu de statuer sur la seconde branche du moyen » ; Cass. ass. plén., 19 décembre 2003, n° 02-14783, *Bull. ass. plén.*, n° 8 : « sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres branches du moyen. ».

¹²⁵⁶ P. ex. : Cass. ass. plén., 10 avril 2009, n° 08-10154, *Bull. ass. plén.*, n° 4 : « Sur le premier moyen et sur le second moyen, pris en ses deux premières branches : Attendu que ni le premier moyen ni les deux premières branches du second moyen ne sont de nature à permettre l'admission du pourvoi » ; Cass. ass. plén., 5 décembre 2014, n° 13-19674, *Bull. ass. plén.*, n° 3 : « Et attendu qu'il n'y a pas lieu de statuer par une décision spécialement motivée sur le troisième moyen du pourvoi principal, pris en ses deuxième et troisième branches, ni sur le deuxième et le quatrième moyens du pourvoi incident qui ne sont manifestement pas de nature à entraîner la cassation » ; Cass. ass. plén., 3 juillet 2015, n° 14-21323, *Bull. ass. plén.*, n° 4 : « Attendu qu'il n'y a pas lieu de statuer par une décision spécialement motivée sur ce moyen qui n'est manifestement pas de nature à entraîner la cassation ».

¹²⁵⁷ B. Genevois, « L'enrichissement des techniques de contrôle », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Hors-série 2009, *Cinquantenaire du conseil constitutionnel*, p. 36, spéc. p. 42.

similitude dans la méthode résulte bien d'une similitude de leur office respectif, similitude, voire symétrie, dont le doyen Vedel et le président Labetoulle ont dit l'essentiel : « dans l'un et l'autre cas, il s'agit de rechercher si l'acte contesté est conforme en ce qui concerne son mode d'élaboration et son contenu aux prescriptions d'une norme supérieure. »¹²⁵⁸ De la similarité de leur office respectif découle la « similitude des méthodes rédactionnelles » ainsi que « celle des modes de raisonnement »¹²⁵⁹. Si les méthodes sont similaires, ce n'est pas que les juges de l'aile Montpensier auraient « délibérément copié » leurs aînés du Palais-Royal, mais parce que la finalité de l'office étant la même, le juge constitutionnel a logiquement été amené à développer ces techniques¹²⁶⁰. S'il existe des différences dans la procédure, en revanche, « le parallèle devient presque parfait si l'on considère l'opération de contrôle. »¹²⁶¹

b. Une pratique similaire de l'économie des moyens

417. Comme l'affirment des anciens secrétaires généraux du Conseil constitutionnel, « Comme les autres juridictions françaises, le Conseil constitutionnel pratique l'économie des moyens »¹²⁶². On retrouve cette pratique dans les décisions de non-conformité à la Constitution rendues tant dans le contrôle *a priori* que dans le contrôle *a posteriori*¹²⁶³.

418. Pratique de l'économie des moyens dans le contrôle *a priori* – Le professeur Lebreton a pu remarquer que le Conseil constitutionnel adopte parfois « un comportement qui n'est pas propre au juge de la constitutionnalité : il consiste à ne pas répondre à tous les

¹²⁵⁸ D. Labetoulle, « Les méthodes de travail au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel », *in Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, LGDJ, 1988, p. 249, spéc. p. 259 (v. également, lors de ce même colloque, partageant cette analyse, L. Favoreu, *ibid.* p. 389 ; P. Delvolvé, *ibid.*, p. 277.) G. Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, 1996, p. 57, spéc. n° 8, p. 59 : « La Constitution a donné au juge constitutionnel la mission de contrôler la compatibilité (ou la conformité) de certaines normes juridiques, principalement la loi, avec un corps de règles d'un rang supérieur au leur. La similitude de cette mission à celle confiée au juge de l'excès de pouvoir est évidente. » V. également G. Vedel, préface *in* A. Ould Bouboutt, *L'apport du Conseil constitutionnel au droit administratif*, thèse, PUAM, 1987.

¹²⁵⁹ D. Labetoulle, « Les méthodes de travail au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel », *loc. cit.*, spéc. p. 254.

¹²⁶⁰ G. Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, 1996, p. 57, spéc. n° 7, p. 59 : « comme le géomètre en présence d'un problème défini a de grandes chances de retrouver, même s'il les ignore, le cheminement et la solution découverts par un prédécesseur de qualité, le juge constitutionnel aux prises avec une opération de logique juridique analogue à celle déjà conduite par le juge administratif retrouve nécessairement pour l'essentiel la démarche de celui-ci pour poser et résoudre le problème. »

¹²⁶¹ *Ibid.*, spéc. n° 8, p. 59.

¹²⁶² J.-E. Schoettl, « Les coulisses du contrôle de constitutionnalité en France », *Justice et cassation*, 2007, p. 157, spéc. p. 168. Dans le même sens, M. Guillaume, « Le style du Conseil constitutionnel », *Justice et cassation*, 2013, p. 262 ; « La place du Conseil dans la démocratie française », entretien avec J.-E. Schoettl, 2003, disponible sur le site internet du Conseil constitutionnel, conseil-constitutionnel.fr ; confirmé *in* J.-E. Schoettl, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, 2008, p. 47, spéc. p. 54.

¹²⁶³ Comme le confirme également T. Delanissays, « La motivation des décisions juridictionnelles relatives à la QPC au prisme de l'efficience », *in* E. Cartier (dir.), *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, Mission de Recherche Droit et Justice, Dalloz, 2013, p. 133, spéc. p. 148.

moyens soulevés par le requérant lorsqu'un ou une partie de ceux-ci suffit pour déclarer la loi non conforme »¹²⁶⁴. Daniel Labetoulle confirme que « l'on retrouve dans les décisions des deux juridictions, la même structure logique, la même utilisation de (...) "l'économie des moyens" »¹²⁶⁵.

Le Conseil Constitutionnel peut en effet déclarer un texte législatif contraire à la Constitution en se gardant d'examiner certains des moyens invoqués par l'autorité ou les députés qui le saisissent. Le cas des « saisines blanches », appuyées sur aucun moyen, pose problème quant à l'étude de l'économie des moyens dès lors qu'il est complexe de comparer les moyens que le juge examine expressément et ceux sur lesquels il aurait éventuellement pu se prononcer mais qui n'ont été nulle part invoqués. En revanche, l'usage par le juge constitutionnel de la formule-type « sans qu'il soit besoin... » indique le recours à la technique de l'économie des moyens.

419. Analyse statistique – Le Conseil constitutionnel a recours à la même formule-type indiquant l'économie des moyens que le juge administratif, à cette nuance qu'on y trouve régulièrement l'usage du terme « grief » au lieu de celui de « moyen »¹²⁶⁶. Ces décisions constituent la preuve la plus simple et évidente de l'usage de l'économie des moyens par le Conseil constitutionnel. En dix ans de jurisprudence, de 2007 à 2017, sur l'ensemble des 128 décisions DC de non-conformité à la Constitution, 35 contiennent une telle indication, soit un taux arrondi de 27%. Il semble par ailleurs qu'il arrive au juge constitutionnel de pratiquer l'économie des moyens sans l'indiquer par cette formule-type¹²⁶⁷.

¹²⁶⁴ J.-P. Lebreton, « Les particularités de la juridiction constitutionnelle », *RDP*, 1983, p. 419, spéc. p. 432 ; Guillaume Drago affirme, à propos du contrôle *a priori*, que « D'une façon générale, le Conseil examine tous les articles contestés dans la saisine, reprenant généralement chacun des moyens invoqués pour y répondre ». Il note néanmoins que, parfois, il se garde d'en examiner certains, dès lors que « la réponse à un seul moyen, conduisant à l'inconstitutionnalité de la disposition critiquée suffit à écarter les autres, méthode significative d'une "économie de moyens", dans tous les sens du terme ! », G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, 4^e éd., PUF, 2016, n° 438, p. 419.

¹²⁶⁵ D. Labetoulle, « Les méthodes de travail au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel », *loc. cit.*, p. 254.

¹²⁶⁶ On peut lire ainsi « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs » (CC, 6 août 2015, n° 2015-717 DC, *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*), ou « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués » (Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*). De même, « sans qu'il soit besoin d'examiner les griefs des requérants » (CC, 29 décembre 2014, n° 2014-708 DC, *Loi de finances rectificative pour 2014*), ou « sans qu'il soit besoin d'examiner tout autre moyen » (CC, 2 juin 1987, n° 87-226 DC, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*).

¹²⁶⁷ En ce sens, cf. G. Drago, *op. cit.*, n° 424, p. 442 : « Lorsque le Conseil soulève un moyen d'office, il peut employer une "formule indice", empruntée à la juridiction administrative ainsi énoncée : "sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens invoqués" (...). Mais la présence d'une telle formule n'est pas une obligation et le Conseil s'en dispense souvent. ». De même, selon J.-P. Lebreton, si le juge constitutionnel pratique l'économie des moyens dans le contrôle *a priori*, « Il est néanmoins significatif que la Haute Instance ne le signale pas dans le corps de la décision, alors que par exemple le juge de l'excès de pouvoir avec la formule : "sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête" prend soin de justifier la prise en compte partielle d'une requête et, par là même, l'emprise qu'elle exerce sur sa fonction. » *in loc. cit.*, spéc. p. 432.

420. Pratique de l'économie des moyens dans le contrôle *a posteriori* – Le Conseil constitutionnel recourt également à l'économie des moyens dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité qui lui sont transmises, même si, là encore, il n'indique pas toujours la formule-type¹²⁶⁸.

421. Analyse statistique – Au premier abord, il apparaît que, sur les 201 décisions de non-conformité rendues de 2010 à 2018 incluse, près de 45,8% pratiquent l'économie des moyens, tandis que 54,2% examinent l'ensemble des moyens invoqués. L'analyse peut être affinée en tenant compte uniquement des cas dans lesquels les requérants avaient soulevé plusieurs moyens. Il apparaît alors que sur 118 décisions de non-conformité correspondant à ce cas de figure, 92 pratiquent l'économie des moyens, soit 78%.

2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS PAR LE JUGE DE L'ANNULATION COMMUNAUTAIRE

422. L'office du juge de l'annulation communautaire a pu être analysé comme construit sur le modèle du juge de l'excès de pouvoir français (a). Aussi le premier recourt-il à la technique de l'économie des moyens de façon similaire au second (b).

a. Un office similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir

423. Le recours en annulation prévu devant le Tribunal de première instance et la Cour de justice de l'Union européenne est construit sur le même modèle que le recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif français. Leurs points communs sont nombreux. Le délai de recours est de deux mois après la notification ou publication de l'acte, le recours est sans effet suspensif, l'annulation a effet *erga omnes* et rétroactif, enfin, comme dans le modèle classique du recours pour excès de pouvoir avant la réforme de 1995, les injonctions sont prohibées¹²⁶⁹. Comme le recours pour excès de pouvoir, le recours en annulation correspond bien à un « contrôle direct de la légalité »¹²⁷⁰. Les moyens de légalité sont sensiblement les mêmes¹²⁷¹. C'est donc « à juste titre », selon Jean-Claude Bonichot, que l'on considère le recours en annulation du droit communautaire « comme très inspiré du recours pour excès de pouvoir du droit administratif français. »¹²⁷² En ce sens, le recours en annulation communautaire constitue une « acclimatation progressive et réussie » de « l'excès de pouvoir à la française », le premier étant « inspiré très directement » du second¹²⁷³.

¹²⁶⁸ P. ex. : CC, 14 octobre 2011, n° 2011-182 QPC, *Tarassi*.

¹²⁶⁹ Cf. J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 9^e éd., 2018, n° 1150, p. 751.

¹²⁷⁰ J.-P. Jacqué, *op. cit.*, p. 721 sqq.

¹²⁷¹ J.-P. Jacqué, *op. cit.*, n° 1144, p. 747 sq. : « La typologie des cas d'ouverture du recours en annulation ne surprendra pas le juriste français puisqu'elle est largement calquée sur le contentieux français. » Cf. également sur ce point, F. Donnat, *Contentieux communautaire de l'annulation*, LGDJ, 2008, n° 242, p. 127.

¹²⁷² J.-C. Bonichot, préface in F. Donnat, *Contentieux communautaire de l'annulation*, LGDJ, 2008.

¹²⁷³ F. Donnat, *Contentieux communautaire de l'annulation*, LGDJ, 2008, n° 3, p. 6 ; C. Schönberger, « “Mi

b. Une pratique similaire de l'économie des moyens

424. Constat d'une pratique de l'économie des moyens par le TPI et la CJUE en contentieux de l'annulation – Lorsqu'ils accueillent un recours en annulation, le Tribunal de l'Union européenne (TUE) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pratiquent l'économie des moyens à l'instar du juge de l'excès de pouvoir français¹²⁷⁴. Ces juridictions peuvent avoir recours à des formules-types qui indiquent l'usage de cette technique, dont le contenu rappelle celles du juge administratif français. Le TUE peut ainsi affirmer qu'« Il ressort de ce qui précède que le deuxième moyen doit être accueilli et que la décision attaquée doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par la requérante »¹²⁷⁵. De même, la CJUE peut préciser que « Le second moyen du Parlement ayant été accueilli et la décision attaquée devant être annulée en conséquence, il n'est pas nécessaire d'examiner le premier moyen invoqué par le Parlement au soutien de son recours »¹²⁷⁶, ou décider l'annulation « sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par le Parlement et la Commission à l'appui de leurs recours. »¹²⁷⁷

425. Analyse statistique – Sur l'ensemble des décisions d'annulation rendues par le Tribunal de première instance en 2015, sur recours en annulation, soit 150 décisions, environ la moitié pratiquait l'économie des moyens¹²⁷⁸. L'analyse mérite d'être affinée, pour observer

attendu, mi dissertation." Le style des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit et société*, vol. 91, n° 3, 2015, p. 505, spéc. p. 511 : « Les débuts de la Cour de justice eurent lieu sous une forte empreinte française qui façonna aussi le style de ses jugements. ».

¹²⁷⁴ Cf. P. Léger, concl. sur CJCE, 14 juillet 2005, *Compañía Española para la Fabricación de Aceros Inoxidables SA (Acerinox) c. Commission des Communautés européennes*, n° C-65/02 P, évoquant « le principe de l'économie des moyens, qui régit le contentieux de la légalité. ».

¹²⁷⁵ TUE, 8 décembre 2015, *Compagnie générale des établissements Michelin c. OHMI - Continental Reifen Deutschland (XKING)*, T-525/14, n° 60. Avec la même formule : TUE, 24 septembre 2015, *Rintisch c. OHMI - Compagnie laitière européenne (PROTICURD)*, T-382/14, n° 67 ; TUE, 11 juin 2015, *McCullough c. Cedefop*, T-496/13, n° 117. Pour des variantes, considérant que « Le troisième moyen étant fondé, il y a lieu d'accueillir le recours, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les autres moyens. » (TUE, 26 octobre 2015, *Portnov c. Conseil*, T-290/14, n° 53), que « Compte tenu du bien-fondé du troisième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième, quatrième et cinquième moyens. » (TUE, 24 septembre 2015, *Allemagne c. Commission*, T-557/13, n° 74). Autres exemples : TUE, 17 décembre 2015, *Italie c. Commission*, T-510/13, n° 161. Avec la même formule : TUE, 17 septembre 2015, *Ricoh Belgium c. Conseil*, T-691/13, n° 68 ; TUE, 26 novembre 2015, *Giant (China) c. Conseil*, T-425/13, n° 91 ; TUE, 15 juillet 2015, *Portugal c. Commission*, T-314/13, n° 41 ; TUE, 9 septembre 2015, *SV Capital / ABE*, T-660/14, n° 73.

¹²⁷⁶ CJCE, 23 décembre 2015, *Parlement c. Conseil*, C-595/14, n° 44. Avec la même formule : CJCE, 30 avril 2009, *Italie et Donnici c. Parlement*, C-393/07, n° 76 ; CJCE, 22 juin 2006, *Commission c. Conseil*, C-399/03, n° 39 ; CJCE, 29 juin 2004, *Commission c. Conseil*, C-110/02, n° 52.

¹²⁷⁷ CJUE, 1^{er} décembre 2015, *Parlement c. Conseil*, C-124/13, n° 83. Avec la même formule : CJCE, 30 mai 2006, C-317/04, *Parlement c. Conseil*, n° 70. Pour d'autres exemples : CJUE, 22 octobre 2013, *Commission c. Conseil*, C-137/12, n° 77. Avec la même formule : CJUE, 28 avril 2015, *Commission c. Conseil*, C-28/12, n° 57 ; C-249/02 – *Portugal c. Commission*, 11 novembre 2004, n° 47 ; CJCE, 21 juillet 2005, *Grèce c. Commission*, C-370/03, n° 58 ; CJCE, 6 mai 2008, *Parlement c. Conseil*, C-133/06, n° 68. Avec la même formule : CJCE, 22 juin 2006, *Belgique c. Commission*, C-182/03 ; CJCE, 22 mai 2003, *France c. Commission*, C-393/01, n° 62.

¹²⁷⁸ Recherche effectuée via le formulaire de recherche disponible sur curia.europa.eu, avec les données suivantes : du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2015, Tribunal, recours en annulation, arrêts, affaires clôturées,

que lorsqu'il est saisi de plusieurs moyens par le requérant et qu'il décide l'annulation, le TPI pratique l'économie des moyens dans environ 60% des cas.

Sur l'ensemble des décisions d'accueil rendues par la CJUE, saisie d'un recours en annulation, du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2015, soit 81 décisions, environ 40% pratiquent l'économie des moyens¹²⁷⁹. Lorsqu'elle est saisie par le requérant de plusieurs moyens ce taux s'élève à environ 50% des cas.

*

CONCLUSION DE SECTION

426. Identification et vérification du lien logique entre office classique du juge de l'excès de pouvoir et technique de l'économie des moyens – La technique de l'économie des moyens adapte l'étendue de la motivation à l'étendue de l'office du juge. La conception classique du recours pour excès de pouvoir étant celle d'un recours exclusivement tourné vers l'anéantissement de l'acte illégal, tel un « recours-guillotine », l'examen d'un unique moyen suffit au juge de l'excès de pouvoir pour épuiser son office : la guillotine ne passe qu'une fois.

Une décision d'annulation pour excès de pouvoir représente par excellence la décision de justice conçue comme acte d'autorité, le juge administratif intervenant, tel un supérieur hiérarchique, pour sanctionner une infraction au droit. En arrêtant la justification de sa décision après l'examen d'un unique moyen, le juge démontre que le constat minimum d'une seule illégalité, lui permet d'actionner un pouvoir maximum : l'anéantissement rétroactif de l'acte illégal. En épargnant au juge l'examen de moyens inutiles, la technique de l'économie des moyens donne à voir un raisonnement direct, sans détour ni hésitation, symbole d'un acte d'autorité. En bornant ainsi la motivation, elle souligne, à la fois, ce que l'office du juge de l'excès de pouvoir n'est pas – une dissertation de droit –, et ce qu'il est prioritairement et essentiellement – un recours tendant à la destruction des actes illégaux. L'économie des moyens souligne, sur le fond, les limites de son office et, sur la forme, dessine un acte d'autorité marqué par l'*imperatoria brevitatis*.

Le lien intrinsèque entre conception classique du recours pour excès de pouvoir et économie des moyens se vérifie par analogie : là où l'on retrouve une conception similaire de

obtention.

¹²⁷⁹ Recherche effectuée via le formulaire de recherche disponible sur curia.europa.eu, avec les données suivantes : du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2015, Cour de justice, recours en annulation, arrêts, affaires clôturées, obtention.

l'office du juge, on retrouve une pratique similaire de l'économie des moyens. Cela se vérifie, statistiques à l'appui, à l'égard du juge de cassation administratif, de la Cour de cassation, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de l'Union européenne saisie d'un recours en annulation.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

427. L'économie des moyens identifiée comme usage du juge administratif. Mesure de son ancrage – La crise de l'économie des moyens a ceci de remarquable qu'elle met en cause une technique profondément ancrée dans la pratique du juge administratif. Ce chapitre a proposé de mesurer cet ancrage, au regard notamment de l'ancienneté et de la fréquence de l'emploi de l'économie des moyens. Aussi, une caractéristique essentielle de cette technique est de n'être pas obligatoire. Habituelle sans être imposée, l'économie des moyens réunit les caractères d'un usage. Enseignement décisif : le juge administratif est attaché à l'économie des moyens sans y être contraint. Le juge de l'excès de pouvoir, particulièrement, trouve dans l'économie des moyens une technique parfaitement adaptée à la conception classique de son office.

Quelles raisons peuvent expliquer un tel ancrage ? L'emploi traditionnel de l'économie des moyens ne s'explique pas par la contrainte, mais par les fonctions qu'elle assure.

428. De l'ancrage au déclin – Cet ancrage révèle que l'économie des moyens survit à sa crise chronique. Malgré ses inconvénients, elle demeure usuelle et les critiques dont elle est l'objet n'ont pas conduit à son abandon. Mais à la crise chronique s'ajoute une crise actuelle qui menace la possibilité même de pratiquer l'économie des moyens.

L'ancrage de l'économie des moyens ne peut être mis en cause que par un mouvement d'une égale profondeur. Il trouve sa source dans le renouvellement de l'office du juge de la légalité. Ce renouvellement crée une tension : à l'attachement traditionnel du juge administratif à la pratique de l'économie des moyens, s'oppose une multiplication des hypothèses dans lesquelles l'exercice de ses pouvoirs juridictionnels s'avère incompatible avec cette technique.

CHAPITRE 2. UNE TECHNIQUE INADAPTÉE AU RENOUVEAU DES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF

429. Dans des hypothèses de plus en plus nombreuses, la pratique de l'économie des moyens apparaît incompatible avec l'exercice des pouvoirs du juge administratif. Il faut parler à cet égard de dépassement contraint de l'économie des moyens : le juge ne cherche pas à remettre en cause cette technique, mais se voit reconnaître par le législateur, ou se reconnaît lui-même, des pouvoirs dont l'exercice lui impose de répondre expressément à davantage de moyens de fond, voire à tous les moyens de fond. La remise en cause de l'économie des moyens apparaît comme la conséquence indirecte mais inévitable du développement des pouvoirs du juge en contentieux de la légalité, sous la forme d'une « implication mécanique »¹²⁸⁰.

430. Dépassement contraint et dépassement volontaire de l'économie des moyens – Le dépassement contraint de l'économie des moyens doit être distingué de son dépassement volontaire, lorsque le juge prend l'initiative de répondre, de lui-même, à un moyen qu'il était en droit d'économiser.

431. Intérêts d'une dérogation volontaire au principe de l'économie des moyens – La dérogation volontaire au principe de l'économie des moyens est généralement expliquée comme relevant d'une démarche « pédagogique » du juge¹²⁸¹. Des précisions peuvent être apportées, en distinguant trois cas.

Première hypothèse, le juge accueille un moyen supplémentaire afin de guider l'administration dans l'édiction du nouvel acte qu'elle est amenée à prendre. Il s'agit d'éviter qu'elle ne reproduise une illégalité dénoncée à l'occasion du procès, et donc ne pas laisser planer une « équivoque » sur le droit applicable¹²⁸². Le juge, « soucieux de prévenir d'autres

¹²⁸⁰ O. Dubos, F. Melleray, note sous CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, DA, 2004, n° 8-9, étude 15, spéc. n° 41, à propos de la remise en cause de l'économie des moyens par l'exercice du pouvoir de modulation des effets dans le temps de l'annulation.

¹²⁸¹ R. Schwartz, concl. sur CE, 7 juin 2000, *Université Pierre et Marie Curie de Paris VI*, n° 194294, inédites : « Comme le ministre vous y invite d'ailleurs dans ses observations, nous vous proposons donc de casser la décision du CNESER en retenant par exception plusieurs des irrégularités commises. Il nous semble qu'exceptionnellement nous pouvons nous écarter du principe de l'économie des moyens à titre pédagogique. » De nombreux auteurs ou rapporteurs publics évoquent dans ce cas un « souci de pédagogie », (F. Poulet, *op. cit.*, p. 536), un « but pédagogique » (P. Frydman, concl. sur CE, 21 juillet 1989, *Ministre de l'urbanisme c. Association pour la défense de l'environnement de Golfe-Juan-Vallauris*, CJEG, 1989, p. 407). V. également P. Cassia, obs. sur CE, 5 décembre 1924, *Sieur Légillon*, *op. cit.*, n° 65.8, p. 1246 ; V. Haïm, « Jugement », RDCA, n° 387.

¹²⁸² E. Crépey, concl. sur CE, 22 février 2017, *Société Valmonde et Cie*, n° 395948, inédites : « à notre sens, votre décision gagnera à se situer, par dérogation au principe d'économie de moyens, sur le double terrain de l'incompétence du pouvoir réglementaire et de la violation de l'obligation de notification des aides d'Etat (...) Une rédaction plus orthodoxe, qui n'en retiendrait qu'un laisserait en effet planer, sur l'autre, une équivoque à

écueils » lors de l'édition de la nouvelle décision, choisit « de relever d'autres illégalités (...) plutôt que de procéder selon le principe de l'économie des moyens. »¹²⁸³ Les conclusions de Vincent Daumas sur l'arrêt d'Assemblée *M6* figurent parmi les illustrations les plus claires d'une volonté de « sur-motivation » afin « d'éclairer complètement » l'administration sur le nouvel acte à édicter¹²⁸⁴. Cette démarche peut aussi être celle du juge de cassation afin « d'éclairer utilement la cour après renvoi »¹²⁸⁵. Un arrêt *Basmaison* l'illustre de façon remarquable¹²⁸⁶. Après avoir accueilli un premier moyen, le Conseil d'Etat en retient un second tiré d'une omission de répondre à un moyen par la cour administrative d'appel. Mais il prend le soin d'expliquer en quoi le moyen, auquel le juge de renvoi devra donc répondre, n'est pas fondé. Le juge de cassation peut aussi prendre le soin, après avoir censuré l'irrégularité de l'arrêt, de se prononcer, en plus, sur son bien-fondé, afin de guider la juridiction de renvoi¹²⁸⁷. Enfin, la volonté du juge d'éclairer l'administration sur l'état du droit peut le conduire à répondre à un moyen alors même qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la requête¹²⁸⁸.

Deuxième hypothèse, le juge répond à un moyen supplémentaire au regard de l'intérêt de la question. Il précise alors l'état de la jurisprudence. L'arrêt *Croix de Séguez Tivoli*

laquelle personne, ni l'autorité politique ni le secteur concerné, n'aurait à gagner au moment de rebâtir un régime juridiquement plus solide. » De même, « pour éviter à l'administration de reprendre le même texte » après régularisation de la procédure, R. Decout-Paolini, concl. sur CE, 16 mars 2015, *Philippe Lailier, Société Gatharm, Société Tant D'M*, n° 370072, inédites. Autre exemple, T. Olson, concl. sur CE, 15 octobre 2004, *Mme Schmitt et consorts Renaudin*, n° 246939, inédites : « (...) dans un but pédagogique et pour prévenir le risque d'une nouvelle annulation (...), nous pensons que vous pourriez en dire un peu plus au risque de vous écarter de la stricte application de la règle de l'économie de moyens. ».

¹²⁸³ F. Raynaud, P. Fombeur, chron. sous CE Ass., 3 juillet 1998, *Syndicat des médecins de l'Ain et a.*, *AJDA*, 1998, p. 559, spéc. p. 552.

¹²⁸⁴ V. Daumas, concl. sur CE Ass., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision (M6) et a.*, n° 363702, via ArianeWeb : « Ajoutons que, si vous nous suivez pour annuler totalement la décision attaquée, nous trouverions extrêmement opportun que vous consentiez une exception à votre pratique dite de "l'économie de moyens", comme il vous arrive parfois de le faire. Il s'agirait simplement, dans les motifs de votre décision, de retenir non seulement le moyen de légalité externe que nous vous proposons d'accueillir mais également les deux moyens de légalité interne que nous croyons fondés. Cette sur-motivation éclairera complètement l'Autorité lorsqu'elle devra statuer à nouveau sur l'opération et contribuera peut-être à prévenir un éventuel recours contre la nouvelle décision qu'elle adoptera. ».

¹²⁸⁵ E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 7 juin 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c. commune de Gouvieux*, n° 383048, inédites.

¹²⁸⁶ CE, 17 mai 2013, *Mme Basmaison*, n° 355524, *AJDA*, 2013, p. 1029 (consid. 5 et 6, « en second lieu »).

¹²⁸⁷ CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole*, n° 301615, rec. 270, concl. Burguburu, *RFDA*, 2009, p. 1021, concl. Burguburu. V. sur ce point l'analyse de Marie Lannoy in M. Lannoy, *op. cit.*, n° 221 sqq., p. 86 sqq. et n° 950 sq., p. 327 sq.

¹²⁸⁸ C'est ce que fait le juge des référés dans une ordonnance *Syndicat lutte pénitentiaire de l'union régionale Antilles-Guyane*. La requête principale contestait un arrêté organisant un concours, et l'administration prend un nouvel arrêté. Il n'y a plus lieu de statuer sur le référé-suspension, mais le juge des référés prend le soin d'indiquer que « le moyen tiré de l'insuffisance du délai dont auraient disposé les candidats aurait été propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la régularité des opérations du concours ainsi organisé », CE, 26 avril 2001, *Syndicat lutte pénitentiaire de l'union régionale Antilles-Guyane*, n° 232869, aux tables sur un autre point, mentionné par M. Guyomar, P. Collin, chron. sous CE Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, *AJDA*, 2001, p. 1046, spéc. p. 1049 sq.

l'illustre bien, avec le rejet exprès de la fin de non-recevoir « tirée de ce que le syndicat requérant ne constituerait pas une association capable d'ester en justice », alors que le juge rejette ensuite le recours au fond¹²⁸⁹. Ainsi le rapporteur public peut-il proposer de se détacher du principe de l'économie des moyens « lorsque cela est justifié par l'intérêt des questions posées »¹²⁹⁰ et, par exemple, considérer qu'un moyen autre que celui accueilli « soulève une seconde question qui mérite examen et n'est pas sans enjeu pour la protection de l'environnement »¹²⁹¹. La réponse à un moyen supplémentaire peut aussi s'avérer nécessaire en cassation, afin « d'éclairer utilement (...) l'ensemble des juges du fond » sur l'application du droit¹²⁹², et de leur « fournir (...) un mode d'emploi étoffé »¹²⁹³ sur tel aspect de la jurisprudence. Ces deux hypothèses – éclairer la prochaine décision, intérêt de la question – ne sont pas exclusives l'une de l'autre et peuvent se combiner¹²⁹⁴.

Troisième hypothèse enfin, le juge peut vouloir accueillir un moyen de légalité supplémentaire afin de « marquer le coup » et faire toute la lumière sur les violations du droit dont l'administration s'est rendue coupable. L'affaire *Camino* en donne l'exemple dans son deuxième volet de 1918, moins célèbre que l'arrêt de 1916¹²⁹⁵. Après avoir été suspendu de ses fonctions de maire, le sieur Camino avait été, en conséquence, révoqué de ses fonctions de médecin en chef du sanatorium de la ville de Paris, « en l'absence de toute faute professionnelle », illégalité constitutive d'un détournement de pouvoir. Le Conseil d'Etat ajoute, « d'autre part », que la décision de révocation ne pouvait être prise qu'avec l'approbation du préfet, manquante en l'espèce. L'accueil de ce « double excès de pouvoir », à l'égard d'illégalités manifestes, en retenant notamment un détournement de pouvoir, peut être interprété comme la volonté de souligner les turpitudes de l'administration en ne passant sous silence aucune des illégalités dont elle fit preuve dans cette affaire. Différentes raisons peuvent donc justifier d'ajouter un motif d'annulation, de pratiquer, pour reprendre une

¹²⁸⁹ CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, précit.

¹²⁹⁰ V. Daumas, concl. sur CE, 20 octobre 2014, *Commune de Rueil-Malmaison*, n° 371493, via ArianeWeb.

¹²⁹¹ R. Victor, concl. sur CE, 22 septembre 2017, *Société Libb 2*, n° 404068, inédites.

¹²⁹² E. Bokdam-Tognetti, concl. sur CE, 7 juin 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c. commune de Gouvieux*, précit.

¹²⁹³ R. Decout-Paolini, concl. sur CE, 15 avril 2015, *Département de la Dordogne*, n° 369289, inédites.

¹²⁹⁴ L'arrêt précité *Stilinovic* l'illustre, comme l'explique les chroniqueurs du Conseil d'Etat sur cette décision : « En retenant cette double motivation, la Section a manifestement souhaité faire œuvre utile : une annulation sur le seul terrain de la procédure n'aurait guère éclairé l'autorité disciplinaire dans l'hypothèse où elle souhaiterait prendre une nouvelle décision de sanction ; à l'inverse, il eût sans doute été dommage de se priver du moyen de procédure qui, au plan du droit et pour la pratique administrative, présente un grand intérêt. », F. Donnat, D. Casas, chron. sous CE Sect., 20 juin 2003, *Stilinovic*, *AJDA*, 2003, p. 1334.

¹²⁹⁵ CE, 18 janvier 1918, *Camino*, rec. 53.

expression d'Emmanuel Decaux sur un arrêt de la CIJ, « l'*over killing* judiciaire »¹²⁹⁶.

432. Les dérogations au principe de l'économie des moyens suscitent une série d'analyses complémentaires. Elles permettent, selon Marie Lannoy, d'identifier la présence d'un *obiter dictum*, lecture dont nous avons précédemment proposé le commentaire¹²⁹⁷. Les dérogations, par ailleurs, consistant à ne pas appliquer ponctuellement le principe, ne doivent pas être qualifiées d'exception. Dans ce cas, le régime juridique s'imposant au juge lui interdirait de pratiquer le principe de l'économie des moyens, hypothèse qui sera étudiée plus loin dans cette étude. Enfin, les dérogations à l'économie des moyens rappellent *a contrario* les limites de cette méthode. Dérogeant au principe de l'économie des moyens, le juge fait œuvre de pédagogie, cherche à mieux éclairer sur l'état de la jurisprudence, à indiquer le régime juridique encadrant l'édiction de la prochaine décision administrative, répond à une question de droit importante, dénonce les illégalités de l'administration. Autrement dit, il souligne la nécessité de palier les inconvénients intrinsèques de cette méthode et qui en causent la crise chronique.

433. Un mouvement croissant de dépassement contraint de l'économie des moyens – Sans être négligeables, les dérogations volontaires au principe de l'économie des moyens ne représentent pas le moteur de la crise étudiée. Le mouvement de remise en cause contrainte de l'économie des moyens se révèle d'une autre ampleur : par le nombre de pouvoirs concernés, par leur dynamique d'extension, enfin parce qu'ils imposent au juge des remises en cause qui, n'étant pas voulues mais subies, ne sont pas ponctuelles mais systématiques.

434. Ces pouvoirs incompatibles avec l'économie des moyens ne sont pas sans rapport les uns avec les autres : ils relèvent d'un même mouvement. Il est en effet possible d'identifier une cohérence dans la variété des pouvoirs incompatibles avec l'économie des moyens. Un premier constat peut d'ores et déjà être posé, celui de l'unité chronologique des pouvoirs concernés, qu'il s'agisse de pouvoirs qui apparaissent à partir de 1995 seulement, ou d'anciens pouvoirs connaissant un regain d'intérêt durant cette même période. Ils ont également en commun de participer de la sophistication des pouvoirs du juge en contentieux de la légalité. L'unité de ces pouvoirs distincts doit être soulignée : c'est parce que l'économie des moyens s'avère inadaptée, non pas seulement à l'égard de quelques pouvoirs sans rapport entre eux, mais à l'égard d'un mouvement contemporain, général et profond de redéfinition de l'office du juge de la légalité, qu'il y a lieu de parler de crise actuelle de l'économie des

¹²⁹⁶ E. Decaux, note sous CIJ, 16 mars 2001, *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, *AFDI*, 2001, p. 177, spéc. p. 236.

¹²⁹⁷ M. Lannoy, *op. cit.*, n° 191, p. 76. Cf. n° 195.

moyens. La remise en cause de cette technique n'est pas le fait d'hypothèses éparées et sans cohérence, mais le résultat de la dynamique actuelle du contentieux de la légalité¹²⁹⁸.

Le présent chapitre propose d'identifier les incompatibilités dont il est question et d'en dégager la commune logique. L'économie des moyens est incompatible avec le pouvoir d'injonction (*Section 1*) ainsi qu'avec les pouvoirs représentant des alternatives à l'annulation (*Section 2*). Une clé de lecture explique ce phénomène : la mise en cause de l'économie des moyens par ces hypothèses distinctes résulte de la remise en cause de l'équivalence des moyens de légalité (*Section 3*).

SECTION 1. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LE POUVOIR D'INJONCTION

435. La pratique de l'économie des moyens est dans une large mesure incompatible avec l'exercice du pouvoir d'injonction. Prenant conscience de la contradiction, la Section du contentieux a cherché, par un arrêt *Société EDEN* du 21 décembre 2018, à résoudre cette problématique en imposant au juge un ordre de priorité dans l'examen des moyens lorsque les conclusions à fin d'annulation dont il est saisi sont accompagnées de conclusions à fin d'injonction. La solution adoptée, qui encadre l'économie des moyens au profit de l'efficacité de l'injonction, est un pas décisif dans le dénouement de la contradiction. Elle est cependant insuffisante compte tenu de la place qu'elle donne à la technique du rejet implicite des moyens.

436. Les termes de la contradiction entre économie des moyens et pouvoir d'injonction – Le pouvoir d'injonction, tel qu'instauré par la loi du 8 février 1995¹²⁹⁹,

¹²⁹⁸ La réalité d'un renouveau de l'office du juge administratif depuis 1995 fait consensus. Dès 1997, il a été question du « nouveau juge administratif » (R. Drago, « Un nouveau juge administratif », in Jean Foyer, *auteur et législateur : leges tulit, jura docuit, écrits en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 451), mutation qui n'a fait depuis qu'être amplifiée et confirmée. Il a été question, pour ne citer que quelques exemples des très nombreuses analyses sur l'évolution générale de l'office du juge administratif, de ses « habits neufs » (J. Arrighi de Casanova, « Les habits neufs du juge administratif », in *Juger l'administration, administrer la justice : mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 11), de ses « nouvelles méthodes » (D. Bailleul, « Les nouvelles méthodes du juge administratif », *AJDA*, 2004, p. 1626), du « temps du mouvement » (B. Stirn, « Juridiction et jurisprudence administratives : le temps du mouvement », in *L'architecture du droit : mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, p. 939, spéc. p. 940), « entre constantes et mutations » (D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*), du « nouveau procès administratif » (J.-M. Sauvé, « Le “nouveau procès administratif”, Intervention lors des Etats généraux du droit administratif, 27 septembre 2013), de « l'évolution et du renouveau » de ses « techniques juridictionnelles » (F. Blanco, *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, op. cit.*), ou encore du « renouvellement de l'office du juge administratif » (C. Leclerc, *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, thèse, L'Harmattan, 2015 ; J.-F. Lafaix (dir.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017).

¹²⁹⁹ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, article 62.

consiste à éclairer la portée de la chose jugée, tandis que l'économie des moyens peut conduire, par l'économie d'un motif d'annulation, à restreindre l'étendue de la chose jugée. L'économie des moyens reçoit, indépendamment du pouvoir d'injonction, la critique d'être une « lacune traditionnelle » du recours pour excès de pouvoir en tant qu'instrument de direction de l'action administrative¹³⁰⁰. Elle devait donc apparaître en décalage avec le pouvoir reconnu au juge en 1995, visant précisément à renforcer cette fonction de direction. Une vue générale de l'injonction et de l'économie des moyens suffit à entrevoir un risque d'incompatibilité. L'association de l'une et l'autre donne à lire, non sans un certain étonnement, des décisions dans lesquelles le juge prononce une annulation « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », puis statue sur l'injonction « eu égard au motif d'annulation ».

Le nœud de la contradiction, comme doctrine et juges administratifs l'ont rapidement analysé, tient à ce que le prononcé d'une injonction « dépend dans une large mesure du motif retenu par le juge de l'excès de pouvoir pour prononcer l'annulation »¹³⁰¹. Certains motifs d'annulation vont impliquer d'enjoindre à l'administration de prendre « une mesure d'exécution dans un sens déterminé », sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative (CJA), d'autres, seulement, de prendre « une nouvelle décision après une nouvelle instruction » dans un certain délai, sur le fondement de l'article L. 911-2 du même code. Or, par l'économie d'un moyen, le juge peut s'abstenir de retenir le motif d'annulation qui aurait permis au requérant d'obtenir le premier type d'injonction, demandé principalement. Pour évidente qu'elle soit, l'incompatibilité n'a pas obtenu de réponse immédiate. A longtemps perduré un *statu quo* entre, d'un côté, une pratique traditionnelle, de l'autre, un pouvoir nouveau qui remodèle l'office du juge administratif, et dont la contradiction a duré le temps de murir son dépassement. En ce sens, le pouvoir d'injonction place l'économie des moyens dans une crise dont l'arrêt *EDEN* augure le dénouement.

437. Les termes de cette contradiction doivent être précisés. La pratique de l'économie des moyens en cas d'injonction a généralement été dénoncée, non sur le terrain de sa régularité, mais sur celui de son opportunité, en ce qu'elle ferait obstacle à la pleine efficacité de la loi de 1995. Inopportune sans être irrégulière, cette technique serait, dans cette hypothèse, contraire à une bonne administration de la justice. Il est proposé de renverser cette

¹³⁰⁰ F. Blanco, *op. cit.*, p. 171.

¹³⁰¹ D. Chauvaux, T.-X. Girardot, *loc. cit.*, spéc. p. 590. Sur ce même constat, *cf.* notamment F. Raynaud, P. Fombeur, chron. sous CE Sect., 3 février 1999, *Montaignac, AJDA*, 1999, p. 567, spéc. p. 572 ; F. Dieu, « La règle de l'économie des moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082, spéc. p. 1085 ; A. Perrin, *L'injonction en droit public français*, thèse, édition Panthéon Assas, 2009, p. 754 sq. ; A. Claeys, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Poitiers, 2005, p. 625 ; F. Blanco, *op. cit.*, p. 402.

analyse. Si son opportunité prête à débat, l'économie des moyens en cas d'injonction, nous semble-t-il, est d'abord une pratique irrégulière, tant du pouvoir d'injonction que de l'économie des moyens. A cet égard, l'arrêt *EDEN*, plutôt qu'une innovation, opère, sur ce point, un début de régularisation de la jurisprudence administrative.

C'est donc après avoir redéfini les termes de la contradiction entre économie des moyens et injonction (§1) que seront étudiés les termes de son possible dénouement (§2).

§1. LES TERMES DE LA CRISE : LES CONTRADICTIONS ENTRE ÉCONOMIE DES MOYENS ET INJONCTION

438. La possibilité laissée au juge de pratiquer l'économie des moyens tandis qu'il doit statuer sur une demande d'injonction fait l'objet de contestations sur le terrain d'une bonne administration de la justice (A). C'est cependant, en priorité, sur le terrain de sa régularité, que cette pratique doit être critiquée (B).

A. L'OPPORTUNITÉ DISCUTÉE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS EN CAS D'INJONCTION

439. Source de paralysie ou instrument de maîtrise du pouvoir d'injonction – En passant sous silence certains moyens de légalité interne au stade de l'annulation, le juge de l'excès de pouvoir peut faire échec au prononcé d'une « injonction 911-1 », c'est-à-dire une injonction à l'administration de prendre une décision dans un sens déterminé. Des analyses ont donc dénoncé dans l'économie des moyens, selon l'expression de Frédéric Dieu, un risque de « paralysie »¹³⁰² du pouvoir d'injonction (1). Cependant, une analyse concurrente, assumant les fonctions de l'économie des moyens, permet de voir dans cette technique plutôt un instrument nécessaire de *maîtrise* du pouvoir d'injonction (2).

1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME SOURCE DE PARALYSIE DU POUVOIR D'INJONCTION

440. L'enjeu du motif d'annulation dans la détermination de l'injonction – Bien que les dispositions de la loi ne l'indiquent pas, l'exercice du pouvoir d'injonction dépend du motif d'annulation retenu par le juge, prolongement du principe selon lequel les conséquences à tirer de la chose jugée dépendent de l'illégalité constatée par le juge en tant que soutien nécessaire du dispositif. Les décisions relatives à l'injonction sont l'occasion de rappeler très

¹³⁰² F. Dieu, « La règle de l'économie des moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082.

clairement cette jurisprudence¹³⁰³. Le juge statue généralement sur la demande d'injonction « eu égard au motif d'annulation »¹³⁰⁴.

Cette différence de conséquences est la base de la critique de l'économie des moyens en tant que technique inefficace pour vider les litiges¹³⁰⁵. L'injonction ne modifie pas cette critique, mais accentue la lumière portée sur elle. L'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé nécessite de constater la compétence liée de l'administration¹³⁰⁶. Or, il semble que seules des illégalités internes puissent aboutir à un tel constat, tandis que les illégalités externes impliquent généralement de prendre une nouvelle décision dont le contenu pourra être identique¹³⁰⁷, par exemple en cas d'annulation pour incompétence d'un refus d'autorisation¹³⁰⁸. Confondus dans leur capacité à fonder une annulation, les moyens sont distingués dans leur capacité à impliquer une injonction. La différence entre les injonctions fondées sur l'article L. 911-1 et L. 911-2 du CJA, formalise les différences de conséquences entre motifs d'annulation : désormais, en économisant un moyen de légalité interne qui aurait pu être accueilli, au profit d'un moyen de légalité externe, le juge n'affecte pas seulement les conséquences de l'annulation, il fait échec au prononcé de l'injonction demandée par le

¹³⁰³ CE, 29 janvier 2001, *Attia*, n° 209315, rec. 43 : « l'étendue des obligations pesant sur l'administration quant à l'exécution de la chose jugée est fonction de la nature du motif de l'annulation prononcée par le juge de la reconduite ».

¹³⁰⁴ CE, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, n° 156298, rec. 278 ; *AJDA*, 1997, chron. Chauvaux et Girardot ; *RFDA*, 1997, p. 819, concl. Abraham. V. également CE Sect., 31 mai 2000, *Société Koramic-Building-Product SA et a.*, n° 211871, rec. 220. Les juges font référence au motif d'annulation, que ce soit pour enjoindre à l'administration de prendre une décision dans un sens déterminé (p. ex. : CAA Paris, 16 avril 2015, *Mme B.*, n° 14PA02430, inédit), ou quand il écarte cette option pour se contenter de lui enjoindre à prendre une nouvelle décision (p. ex. : CAA Versailles, 23 avril 2015, *M. A.*, n° 14VE02385, inédit). A titre complémentaire, nous renvoyons notamment aux références jurisprudentielles recueillies par le professeur Blanco dans sa thèse, *in F. Blanco, op. cit.*, p. 403, ndbp 2407, 2408 et 2409.

¹³⁰⁵ Cf. n° 278.

¹³⁰⁶ Ce qui ressortait déjà de la jurisprudence antérieure. Dans l'arrêt *Ville de Mâcon*, le Conseil d'Etat juge que l'annulation par un tribunal administratif d'un refus de permis de construire impose à l'administration de l'accorder, « eu égard aux motifs de ce jugement d'après lesquels l'administration ne pouvait légalement refuser le permis de construire », CE Sect., 5 janvier 1979, *Ville de Mâcon*, précit.

¹³⁰⁷ C'est particulièrement le cas des recours contre des décisions de refus d'édicter un acte. Sur ce point, cf. D. Chauvaux, T.-X. Girardot, *loc. cit.*, spéc. p. 590. Par exemple, « Si la juridiction a censuré l'appréciation de l'administration selon laquelle le pétitionnaire ne remplissait pas une des conditions légales pour obtenir l'avantage qu'il sollicitait, cette condition ne pourra pas être à nouveau opposée. Et s'il s'agissait de la seule condition applicable, l'intéressé devra recevoir satisfaction. » (D. Chauvaux, « Le pouvoir d'injonction sorti d'un mauvais pas », *AJDA*, 2014, p. 109). Le constat d'une compétence liée peut être explicite, p. ex., CE, 22 février 2002, *M. Houari*, n° 226419, rec. t. 603 : l'autorité administrative « ne dispose pas du pouvoir de refuser, quelque soit le motif invoqué pour justifier sa décision, l'octroi d'un visa d'entrée en France » au requérant. L'irrégularité des motifs n'est pas suffisante, encore faut-il que le juge de l'injonction, juge de pleine juridiction, s'assure, au besoin à la suite d'une mesure d'instruction, qu'aucun changement dans les circonstances de droit ou de fait à la date de sa décision, ne soit venu faire échec à l'injonction demandée (CE, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, précit ; CE, 4 juillet 1997, *Leveau*, n° 161105, rec. 282 ; *AJDA*, 1997, chron. Chauvaux et Girardot ; *RFDA*, 1997, p. 819, concl. Abraham ; CE, avis, 11 octobre 2006, *M. et Mme Lamri*, n° 292969, rec. 425). Sans être une condition suffisante, l'accueil du moyen de légalité interne pertinent n'en demeure pas moins une condition nécessaire pour enjoindre à l'administration la prise d'une décision au contenu déterminé.

¹³⁰⁸ CE, 28 juillet 1999, *Société Red Bull GMBH*, n° 206322, rec. t. 580.

requérant.

Le contentieux des refus de titre de séjour illustre le plus spectaculairement l'enjeu du motif d'annulation pour le prononcé de l'injonction¹³⁰⁹. Cette problématique s'applique à d'autres contentieux, spécialement quand est attaquée une décision de refus, par exemple, d'une autorisation d'installation à des chirurgiens dentistes¹³¹⁰. Elle concerne l'injonction faisant suite à une décision d'annulation comme à une décision de suspension en référé¹³¹¹.

L'économie des moyens ouvre la possibilité au juge de ne pas fonder sa décision d'annulation sur le moyen qui pourrait impliquer une injonction à prendre une décision dans un sens déterminé, alors même que ce moyen serait opérant, recevable et bien-fondé¹³¹². Dans un tel cas, appliqué par exemple à l'annulation d'un refus de titre de séjour, le juge, selon Frédéric Dieu, fait « prévaloir l'application de la règle de l'économie de moyens sur l'examen de ce qui est la raison d'être de la requête présentée par l'étranger »¹³¹³. En pratiquant de cette façon l'économie des moyens, il « priverait l'office du juge de l'injonction d'une grande partie de son intérêt. »¹³¹⁴

¹³⁰⁹ L'annulation d'un refus de délivrer un titre de séjour ou un visa d'entrée sur le territoire français, fondée sur le motif d'une violation du droit à la vie privée et familiale reconnu par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, « implique normalement » la délivrance du titre sollicité (CE Sect., avis, 30 novembre 1998, *M. Berrad*, n° 188350, rec. 451 ; *RFDA*, 1999, p. 511, concl. Lamy, *ibid.*, p. 520, note Guettier ; CE, avis, 11 octobre 2006, *M. et Mme Lamri*, précit.) ou du visa demandé (CE, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, précit ; CE, 15 mars 2006, *S.*, n° 262231, rec. 148). En revanche, l'annulation pour motif de légalité externe, par exemple, d'un refus de délivrer une autorisation provisoire de séjour à un demandeur d'asile, ne l'implique pas (CE Sect., avis, 30 décembre 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, rec. 342 ; *AJDA*, 2014, p. 222, chron. Bretonneau et Lessi). Après avoir admis que l'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière pouvait impliquer la délivrance d'une carte de séjour temporaire, notamment si elle était fondée sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CE, 29 janvier 2001, *Attia*, précit.), le Conseil d'Etat a abandonné cette solution pour considérer que l'annulation d'un tel acte ne peut impliquer que la délivrance d'une autorisation provisoire et un réexamen de la situation de l'intéressé (CE Sect., 22 février 2002, *Dieng*, n° 224496, rec. 54 ; *RFDA*, 2002, p. 1080, concl. Chauvaux (conclusions contraires)). La haute juridiction a alors fait primer l'objet de l'acte annulé sur le contenu du motif d'annulation.

¹³¹⁰ CE, 28 février 2001, *MM. Philippart et Lesage*, n° 230520, rec. 111, *RFDA*, 2001, p. 390, concl. Chauvaux.

¹³¹¹ D. Chauvaux, concl. sur CE, 28 février 2001, *MM. Philippart et Lesage*, *RFDA*, 2001, p. 390 : « S'agissant d'une décision administrative rejetant une demande, la suspension pourra impliquer, en fonction du moyen retenu, soit l'octroi provisoire de l'avantage demandé, soit un simple réexamen de la demande par l'administration. ».

¹³¹² F. Melleray, *op. cit.*, p. 94 ; F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1083.

¹³¹³ F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1087.

¹³¹⁴ F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089, spéc. p. 1116. Un arrêt *Syndicat chrétien des cadres et employés du crédit foncier de France* en est peut être l'illustration la plus claire. Le syndicat requérant avait accompagné sa demande d'annulation d'un arrêté ministériel de mise en disponibilité, d'une demande d'injonction à ce que l'agent intéressé soit réintégré dans son service. Le Conseil d'Etat accueille deux vices de procédure et économise les moyens de légalité interne, en indiquant que, « dès lors que l'acte attaqué est annulé pour des motifs de légalité externe, il n'y a pas lieu pour le juge de l'excès de pouvoir de se prononcer sur sa légalité interne ». Après avoir refusé de faire la démonstration de ce que les moyens de légalité interne devaient être écartés, le Conseil d'Etat considère que l'annulation « pour les motifs » de procédure retenus, n'implique pas l'injonction demandée (CE, 19 novembre 2004, *Syndicat chrétien des cadres et employés du crédit foncier de France et a.*, n° 252238, aux tables sur un autre point).

441. Les différences d'injonction ne recourent pas parfaitement la distinction motifs d'illégalité externe et interne, certains motifs d'annulation pour illégalité interne ne permettant pas, non plus, le prononcé d'une « injonction 911-1 »¹³¹⁵. L'effet paralysant de l'économie des moyens peut opérer entre moyens de légalité interne, lorsque le juge annule une décision pour irrégularité des motifs sans aller au terme de l'examen des moyens contestant l'ensemble des motifs de l'acte attaqué¹³¹⁶.

442. L'importance du motif d'annulation résulte également du fait qu'au stade de l'injonction, le juge ne peut pas revenir sur les motifs adoptés au stade de l'annulation. Juge de l'exécution, il est lié aux motifs d'annulation, qu'il doit se contenter d'explicitement sans disposer d'un choix discrétionnaire quant à la mesure d'exécution à prescrire¹³¹⁷. En choisissant le motif d'annulation, le juge prédétermine le contenu de l'injonction ; en économisant un motif de légalité interne, il peut paralyser le prononcé d'une injonction 911-1. Les auteurs n'ont donc pas manqué de soulever que « l'économie des moyens se combine malaisément avec le pouvoir d'injonction de l'article L. 911-1 »¹³¹⁸, voire qu'il existe une « véritable incompatibilité »¹³¹⁹ entre cette technique et ce pouvoir, dès lors que la première « limite largement l'efficacité » du second¹³²⁰.

Si l'économie de réponse exprime à un moyen de légalité interne cache, en réalité, une économie totale de son examen, une telle omission ne peut qu'être condamnée. Mais, en principe, l'économie de réponse exprime à un moyen procède d'un choix du juge qui a préalablement examiné la valeur de l'ensemble des moyens. En choisissant un motif d'annulation plutôt qu'un autre, il peut procéder à un choix anticipé de l'injonction qu'il juge

¹³¹⁵ C'est le cas, par exemple, de l'annulation d'un refus de titre de séjour fondée sur l'erreur de droit dans l'application des conditions de délivrance prévues à l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour d'étrangers en France : CE, 24 février 2006, *Iswhayudi*, n° 257927, rec. 88 ; *AJDA*, 2006, p. 824, concl. Aguila.

¹³¹⁶ CE, 27 octobre 2008, *Ministre de la santé c. SELARL Pharmacie du Harnois*, n° 300789, rec. t. 872 ; *AJDA*, 2009, p. 496, note Lafaix. Constatant qu'un des motifs d'une décision de refus est irrégulier, et qu'il ne ressort pas de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision en se fondant sur les autres motifs, le juge peut annuler la décision sans répondre aux moyens contestant ces autres motifs. Une telle annulation « implique seulement que l'administration procède à un nouvel examen de la demande dont elle est de nouveau saisie par l'effet de cette annulation, et non qu'elle accorde l'autorisation sollicitée ». Comme le note le professeur Lafaix, « Cet état de choses conduit ici à s'interroger sur la pertinence de la solution consistant à refuser la neutralisation de motifs sur la seule base de la condition subjective, sans examiner explicitement si le motif subsistant est, objectivement, de nature à fonder la décision attaquée. En effet, l'œuvre du juge de l'excès de pouvoir serait plus utile s'il se prononçait plus complètement sur l'ensemble du litige. », J.-F. Lafaix, note sous CE, 27 octobre 2008, *Ministre de la santé c. SELARL Pharmacie du Harnois*, *AJDA*, 2009, p. 496, spéc. p. 500.

¹³¹⁷ A la suite de l'annulation d'un refus de titre de séjour sur le fondement de l'article 8 CESDH, « il incombe au juge » de prescrire le titre sollicité (CE Sect., avis, 30 novembre 1998, *M. Berrad*, précit., souligné par nous), la compétence de ce dernier étant dans ce cas « fondamentalement liée » (C. Guettier, « Annulation d'un refus de titre de séjour et pouvoir d'injonction », note sous CE Sect., avis, 30 novembre 1998, *M. Berrad*, *RFDA* 1999, p. 520, spéc. p. 526).

¹³¹⁸ J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 220.

¹³¹⁹ A. Claeys, *op. cit.*, p. 625.

¹³²⁰ F. Melleray, *op. cit.*, p. 94.

la plus appropriée au regard des circonstances de l'affaire. En ce sens, il est possible de voir dans l'économie des moyens, non pas une *source de paralysie*, mais plutôt un *instrument de maîtrise* du pouvoir d'injonction par le juge.

2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME INSTRUMENT DE MAÎTRISE DU POUVOIR D'INJONCTION

443. L'incompatibilité seulement d'une certaine pratique de l'économie des moyens – L'économie des moyens, d'abord, ne constitue qu'un risque de paralysie : le simple fait d'économiser des moyens n'est pas de nature à faire toujours échec au prononcé d'une injonction 911-1. L'économie des moyens ne se définit pas comme la méthode consistant à économiser les moyens de légalité interne, et le juge peut très bien retenir un tel moyen impliquant l'injonction principalement demandée et économiser l'ensemble des autres moyens, notamment de légalité externe¹³²¹.

Le requérant peut également adopter comme stratégie contentieuse de ne soulever que des moyens susceptibles d'impliquer le prononcé de l'injonction demandée à titre principal¹³²².

Aussi, l'économie des moyens de légalité interne ne présume pas de leur bien-fondé. Il ne faut pas exagérer les dangers de l'économie des moyens. Le juge administratif a conscience de l'enjeu du motif d'annulation et du bon exercice de son office. La nécessité de retenir prioritairement le moyen qui vide le plus complètement le litige est intégrée par les magistrats administratifs au titre d'un « devoir déontologique »¹³²³.

444. Le choix du juge de privilégier une injonction L. 911-2 à une injonction L. 911-1 – De plus, quand bien même le juge économise un moyen de légalité interne

¹³²¹ L'étude du contentieux des titres de séjour devant les cours administratives d'appel, sur une période resserrée et récente, montre qu'il en va régulièrement ainsi. On trouve aisément des exemples où la cour accueille un moyen de légalité interne tout en économisant les autres moyens invoqués, notamment de légalité externe, tout en enjoignant à l'administration de délivrer le titre sollicité : CAA Lyon, 11 janvier 2018, *M. D.*, n° 17LY02242, inédit (a. 8 CESDH) ; CAA Lyon, 11 janvier 2018, *Mme B.*, n° 17LY01621, inédit (a. 8 CESDH) ; CAA Nantes, 19 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17NT02450, inédit (a. 8 CESDH) ; CAA Lyon, 30 janvier 2018, *M. B.*, n° 16LY03841, inédit (a. 8 CESDH) ; CAA Bordeaux, 26 janvier 2018, *M. B.*, n° 17BX03397, inédit (erreur manifeste d'appréciation) ; CAA Nancy, 30 janvier 2018, *Mme A.*, n° 16NC01801, inédit (a. 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant).

¹³²² L'étude du même échantillon révèle en effet que dans de nombreux cas où le juge prononce l'injonction à délivrer le titre de séjour, les requérants n'avaient soulevé, à l'encontre de la décision de refus, aucun moyen de légalité externe, mais uniquement un ou des moyen(s) dont l'accueil était susceptible d'impliquer une telle injonction : CAA Nantes, 18 janvier 2018, *Mme C.*, n° 17NT02172, inédit ; CAA Nantes, 19 janvier 2018, *Mme B.*, n° 16NT03374, inédit ; CAA Nantes, 19 janvier 2018, n° 16NT03474, inédit ; CAA Nantes, 19 janvier 2018, *M. B.*, n° 16NT03473, inédit ; CAA Marseille, 22 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17MA01659, inédit ; CAA Marseille, 22 janvier 2018, *Mme B.*, n° 16MA04590, inédit ; CAA Lyon, 25 janvier 2018, *Mme B.*, n° 16LY01797, inédit ; CAA Paris, 25 janvier 2018, *Mme B.*, n° 17PA00254, inédit ; CAA Nancy, 30 janvier 2018, *Mme C.*, n° 16NC01441, inédit ; CAA Marseille, 30 janvier 2018, *M. C.*, n° 17MA00759, inédit.

¹³²³ J.-H. Stahl, X. Domino, chron. sous CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, *AJDA*, 2011, p. 2226, spéc. p. 2229.

susceptible d'impliquer l'injonction demandée prioritairement, une telle économie doit-elle être toujours dénoncée comme contraire à une bonne administration de la justice ? Le choix d'une annulation pour motif de légalité externe peut se justifier par la volonté du juge de ne pas s'immiscer sur le terrain d'une appréciation technique que l'administration est mieux à même d'opérer¹³²⁴. L'injonction à recommencer la procédure peut permettre d'aboutir à une meilleure décision administrative, plus solidement appuyée, mieux acceptée, et dont il sera éventuellement plus aisé d'opérer le contrôle de la légalité interne en cas de nouveau recours¹³²⁵. Au regard de ces considérations, l'idée peut être défendue, suggère Jenny Grand d'Esnon, « qu'il n'y a pas de raison de principe qui justifie de privilégier systématiquement » l'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé¹³²⁶.

445. L'économie des moyens comme instrument de maîtrise par le juge de la portée de sa décision – Une telle analyse, cependant, avançant les mérites du choix d'un motif d'illégalité externe, intègre l'idée, erronée, que le juge devrait toujours se borner à ne se prononcer que sur un seul motif d'annulation et économiser l'ensemble des autres moyens¹³²⁷.

¹³²⁴ Cf. n° 307.

¹³²⁵ P. ex., si le juge constate que la décision préfectorale de refus d'admission exceptionnelle au séjour a été prise sans la consultation, prévue par la loi (L. 312-1 CESEDA), de la commission du titre de séjour, il peut être raisonnable pour le juge d'en rester là et d'enjoindre à reprendre la procédure, au lieu de se prononcer sur les motifs d'une décision prise sans la lumière de cette consultation. Illustrant une telle configuration, p. ex. : CAA Paris, 19 novembre 2018, *M. A.*, n° 18PA00957, inédit ; CAA Paris, 24 octobre 2018, *M. A.*, n° 17PA03352, inédit ; CAA Nancy, 18 octobre 2018, *M. C.*, n° 18NC00573, inédit ; CAA Paris, 18 octobre 2018, *M. C.*, n° 18PA01434, inédit ; CAA Marseille, 23 juin 2016, *M. A.*, n° 15MA02387, inédit ; CAA Nantes, 5 avril 2016, *M. C.*, 15NT02866, inédit. Autre configuration : si le juge constate que le préfet a commis une erreur de droit en fondant son refus uniquement sur les dispositions du 7° de l'article L. 313-11 CESEDA alors que la demande était également fondée sur l'article L. 313-14 CESEDA, il ne pousse pas son contrôle plus loin et décide d'enjoindre à réexaminer la demande, cette fois au regard des bonnes dispositions législatives, plutôt que de procéder lui-même à l'examen de la situation du requérant au regard de l'article L. 313-14, CAA Versailles, 25 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17VE03289, inédit.

¹³²⁶ J. Grand d'Esnon, note sous CAA Versailles, 8 octobre 2009, *Mayoukou*, *AJDA*, 2010, p. 36, spéc. p. 38. Evoquant l'annulation d'un refus de titre de séjour pour motif d'incompétence, impliquant seulement une injonction à réexaminer la demande, Mme Grand d'Esnon considère que cette solution « tout en ne portant pas préjudice à l'étranger (qui est de toute façon muni d'une autorisation provisoire de séjour pendant l'instruction de son dossier), présente le double avantage de permettre qu'une nouvelle décision soit régulièrement et compétemment prise par l'administration, laquelle est normalement mieux éclairée que le juge pour ce faire, et d'ouvrir à nouveau le droit de saisir le juge, dans le cas où la décision prise après nouvel examen ne serait pas celle espérée... ce qui est effectivement un risque. Dans des matières où l'appréciation est importante, la question de savoir "jusqu'où il ne faut pas aller trop loin" dans la substitution du juge à l'administration n'est sans doute pas totalement incongrue. » V. également, F. Blanco, *op. cit.*, p. 378 : « Il ne fait certes aucun doute que les injonctions issues des articles L. 911-1 et 2 du CJA n'ont ni la même force, ni le même impact. Cette forme atténuée d'injonction n'est cependant pas sans portée pratique et sans intérêt. Le juge fixe en effet un cadre à l'intervention future de l'administration, tout en lui rappelant un certain devoir de diligence dans l'examen de la demande dont elle demeure saisie. ».

¹³²⁷ Madame Grand d'Esnon s'appuie sur l'exemple d'une décision (CAA Versailles, 8 octobre 2009, *M. Mayoukou*, n° 08VE03984) dans laquelle la juridiction a prononcé une injonction à prendre une nouvelle décision après avoir annulé un refus de titre de séjour pour motif d'incompétence, sans examen des moyens de fond : « le moyen tiré de l'incompétence devait primer sur tout autre car, en le retenant, le juge permet à l'administration de rectifier la délégation de signature incomplète sur laquelle elle se fondait, ce qui améliore la sécurité juridique. » (J. Grand d'Esnon, *loc. cit.*, spéc. p. 38). Cependant, rien n'empêchait le juge de se prononcer sur le moyen le plus pédagogique, en l'espèce le vice d'incompétence et, en plus, de se prononcer sur

Elle a néanmoins un mérite : souligner l'intérêt pour le juge de choisir l'injonction qu'il estime la mieux appropriée au regard des circonstances d'une affaire. Or, ce choix s'opère nécessairement, par anticipation, grâce à la technique de l'économie des moyens qui permet d'éventuellement choisir entre plusieurs motifs d'annulation. Cette analyse met en lumière les fonctions de l'économie des moyens : instrument de maîtrise par le juge de sa parole, elle est aussi un instrument de maîtrise de la portée de la décision d'annulation. L'économie des moyens offre au juge une marge de liberté dans le maniement du pouvoir d'injonction.

Mais indépendamment des éventuels avantages de l'économie des moyens pour statuer sur une demande d'injonction, cette pratique du juge apparaît ici entachée d'irrégularité.

B. LA DOUBLE IRRÉGULARITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS EN CAS D'INJONCTION

446. L'économie des moyens en cas d'injonction est irrégulière, en ce qu'elle permet au juge de s'affranchir du contenu de la demande du requérant (a), et de ne pas répondre expressément à un moyen susceptible de modifier la solution du litige (b).

I. UNE PRATIQUE IRRÉGULIÈRE DU POUVOIR D'INJONCTION

447. La hiérarchisation de la demande d'injonction s'impose au juge en vertu du principe dispositif – Dans le prolongement des contre-arguments soulevés par Madame Grand d'Esnon, le juge serait autorisé, dans l'optique d'une bonne administration de la justice, à opter pour le prononcé de l'injonction qu'il estimerait être la plus appropriée au regard des circonstances de l'affaire. Mais une telle analyse, admettant une certaine liberté dans le choix de l'injonction, achoppe sur les règles encadrant ce pouvoir : l'injonction prévue par la loi du 8 février 1995 n'était, jusqu'en 2019, pas un pouvoir propre du juge administratif, qui ne pouvait l'utiliser que si le requérant le lui demandait expressément¹³²⁸. Prononçant une injonction, non demandée, à édicter une décision dans un sens déterminé, le juge entachait sa décision d'*ultra petita*¹³²⁹. De même, selon nous, écartant une telle demande d'injonction demandée à titre prioritaire, sans répondre aux moyens qui auraient pu permettre

le moyen susceptible d'entraîner une injonction à délivrer l'acte souhaité par le requérant. Si ce moyen de fond avait été accueilli, le juge aurait enjoint à l'administration de délivrer le titre sollicité, en plus de l'avoir informé quant à l'autorité compétente pour y procéder. Si ce moyen de fond avait été écarté, le juge aurait fait la démonstration de ce que l'injonction demandée à titre principal ne pouvait être accueillie, et il aurait fourni certains éléments indiquant l'état du droit applicable au justiciable, à destination de l'autorité administrative amenée à prendre une nouvelle décision.

¹³²⁸ Sur ce point, cf. F. Moderne, « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, 1996, p. 43, spéc. p. 53 sq. ; J. Gourdou, « Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte », *RFDA*, 1996, p. 333, spéc. p. 336.

¹³²⁹ CE, 27 juillet 2001, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. SARL « Le Grand Sud »*, n° 234389, rec. 1122.

son accueil, le juge entache sa décision d'*infra petita*. L'exposé de la demande d'injonction dans les visas indique clairement que le prononcé d'une injonction constitue une demande du requérant, comme le confirme la rédaction des motifs précisant que le juge statue « sur les conclusions à fin d'injonction ». Or, compte tenu du principe dispositif, le juge est lié à la demande des parties telle qu'elles la lui ont présentée. Lié au contenu de la demande, le juge est lié à la hiérarchisation des chefs de demande, entre demande principale et subsidiaire. Si les conclusions à fin d'injonction sont elles-mêmes accessoires à celles à fin d'annulation, c'est bien à titre prioritaire que les parties demandent une injonction 911-1, et « à titre subsidiaire »¹³³⁰ ou « à défaut »¹³³¹, une injonction 911-2. La distinction de ces deux formes d'injonction par le législateur, prévues dans deux articles distincts évoquant, pour l'une et l'autre, des « conclusions en ce sens », confirme qu'il s'agit de deux demandes distinctes. Le juge, d'ailleurs, ne s'y trompe pas : prononçant l'injonction demandée à titre subsidiaire, il prend généralement soin de préciser que la chose jugée n'implique pas l'injonction demandée à titre prioritaire, mais « seulement » d'enjoindre à prendre une nouvelle décision¹³³². Tant que le requérant était borné à demander la seule annulation de l'acte, le juge pouvait faire varier la portée de sa décision par l'économie des moyens, sans que puisse lui être opposé le fait de ne pas respecter la demande du requérant. Désormais, en économisant des moyens pour faire varier la portée de la chose jugée, il fait échec à une demande d'injonction principale de laquelle il ne peut s'affranchir, sous peine d'entacher sa décision d'*infra petita*.

Depuis la loi du 23 mars 2019, modifiant les articles L. 911-1 et 911-2 du CJA, « La juridiction peut également prescrire d'office » la mesure d'exécution¹³³³. Modification qui ne change pas les données du problème : dans le cas où le requérant a formulé et hiérarchisé une demande d'injonction, le juge devrait en principe être tenu par cette hiérarchie des demandes.

448. Une telle pratique s'accompagne, aussi, d'une violation du principe de motivation, dès lors que le juge ne fait pas la démonstration, par la réponse aux moyens invoqués, que la demande principale d'injonction ne peut être accueillie. On ne saurait y opposer l'argument que le juge est tenu par son devoir déontologique de choisir le moyen le

¹³³⁰ Pour des exemples récents : CAA Marseille, 3 décembre 2018, *M. C.*, n° 18MA00117, inédit ; CAA Marseille, 30 novembre 2018, *M. C.*, n° 17MA03720, inédit ; CAA Versailles, 29 novembre 2018, *M. A.*, n° 17VE02450, inédit ; CAA Paris, 29 novembre 2018, *M. C.*, n° 18PA00379, inédit ; CE, 26 juillet 2018, *M. A.*, n° 415948, *AJDA*, 2018, p. 1582.

¹³³¹ P. ex. : CAA Nantes, 3 décembre 2018, *M. B.*, n° 17NT03910, inédit ; CAA Bordeaux, 30 novembre 2018, *M. E.*, n° 16BX03121, inédit ; CAA Douai, 29 novembre 2018, *M. D.*, n° 18DA00688, inédit.

¹³³² P. ex. : CAA Marseille, 30 janvier 2018, *M. D.*, n° 17MA00782, inédit : « eu égard au motif d'annulation qui le fonde, le présent arrêt n'implique pas nécessairement, comme le demande [le requérant] à titre principal, la délivrance d'un titre de séjour portant la mention "vie privée et familiale", mais seulement que, comme il le demande à titre subsidiaire, le préfet de l'Hérault prenne une nouvelle décision, en le munissant durant le réexamen de sa demande, d'une autorisation provisoire de séjour ».

¹³³³ Article 40 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

plus efficace et dont on pourrait conclure qu'il faut s'en remettre sur ce point à la confiance dans les magistrats. L'argument est en effet inopérant puisque le principe de motivation existe, précisément, pour ne pas s'en remettre à la confiance dans le juge, mais lui imposer de faire la démonstration du bien-fondé de la solution adoptée. La réponse expresse aux moyens qui soutiennent la demande rejetée sert de garantie objective de ce que le juge ne pouvait effectivement pas l'accueillir¹³³⁴. Quand bien même il s'avérerait, comme l'affirme le magistrat administratif Antoine Béal, que « le juge de l'excès de pouvoir privilégie systématiquement le moyen d'annulation (...) de nature à entraîner le prononcé d'une injonction de délivrance au détriment d'une injonction de réexamen »¹³³⁵, la pratique de l'économie des moyens empêche de contrôler la réalité systématique de ce choix, dont le non-respect demeurerait sans sanction avant *EDEN*.

Des juridictions ont pourtant continué de rejeter l'injonction demandée à titre prioritaire sans apporter de réponse aux moyens de légalité qui auraient éventuellement permis d'accueillir cette demande¹³³⁶. Certes, l'accueil d'un moyen de légalité interne n'implique pas mécaniquement le prononcé d'une injonction à prendre une décision dans un sens déterminé. Mais, sans être une condition toujours suffisante, l'accueil de ces moyens est une condition nécessaire, si bien qu'en ne les écartant pas expressément, le juge ne fait pas la démonstration objective de ce que la demande d'injonction principale devait être rejetée.

L'absence de réponse aux moyens susceptibles d'impliquer l'injonction demandée à titre principal est donc irrégulière à cet égard. Il faut y voir, plus précisément, une violation des conditions de validité d'une économie de moyens.

2. UNE PRATIQUE IRRÉGULIÈRE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

449. L'économie irrégulière de moyens invoqués et susceptibles de modifier la solution – Lorsque le juge écarte l'injonction demandée par le requérant à titre principal,

¹³³⁴ Pour établir un parallèle, le juge qui prononce l'annulation partielle d'un acte alors que le requérant demandait à titre principal l'annulation totale, indique que ce dernier est fondé à demander l'annulation « seulement » (P. ex. : CE, 28 juillet 2017, *Fédération CGT*, n° 394732, *AJDA*, 2017, p. 1593) quant à certaines dispositions de l'article ou certains effets, et doit au préalable avoir expressément statué sur les moyens susceptibles de justifier une annulation totale, sans quoi il méconnaîtrait la règle imposant aux juridictions « d'épuiser définitivement leur pouvoir juridictionnel » (CE, 17 novembre 1982, *Karenga*, n° 35065, rec. 385.).

¹³³⁵ A. Béal, « Injonction », *JCI Adm.*, fasc. 1115, n° 71.

¹³³⁶ Pour des exemples récents, relatifs au contentieux des titres de séjour et annulant le refus préfectoral sur la base d'un moyen de légalité externe, tout en économisant les moyens de fond, pour ensuite ne prononcer qu'une injonction à réexaminer la demande : CAA Marseille, 2 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17MA00575, inédit (notification irrégulière de la décision) ; CAA Marseille, 2 janvier 2018, *M. B.*, n° 17MA00574 et 17MA00573, inédit (*idem*) ; CAA Marseille, 30 janvier 2018, *M. D.*, n° 17MA00782, inédit (défaut d'avis du médecin de l'ARS). Pour un exemple dans une autre matière : la cour administrative d'appel de Lyon refusant d'enjoindre à l'administration de délivrer un agrément d'accueillant familial après avoir annulé le refus pour incompétence sans se prononcer sur les moyens contestant les motifs de refus (CAA Lyon, 15 mai 2014, *Mme C.*, n° 12LY21000, inédit).

après avoir préalablement économisé des moyens, dont on ignore le bien-fondé, mais qui étaient susceptibles de pouvoir impliquer le prononcé de cette injonction, il méconnaît les conditions de validité d'une économie de moyens. Le régime unifié de l'économie des moyens, tel qu'il s'impose dans l'ensemble du contentieux administratif, repose en effet sur l'équilibre suivant : le juge ne peut économiser un moyen régulièrement invoqué, qu'à la condition que ce moyen soit insusceptible de modifier la solution du litige prononcée par le juge¹³³⁷.

L'économie des moyens en cas d'injonction n'a l'apparence de la validité que dans la mesure où le juge économise des moyens insusceptibles de modifier la décision d'annulation. Mais des moyens insusceptibles de modifier l'annulation peuvent être susceptibles de modifier l'injonction, et en cela, la solution du litige. Le seul fait qu'un moyen invoqué s'avère insusceptible de modifier la décision d'annuler l'acte attaqué, ne suffit donc pas à considérer que son économie est régulière, s'il s'avère qu'il est susceptible de modifier la décision relative à l'injonction.

Une vision rigide de la séparation des fonctions entre juge de l'annulation et de l'injonction ne suffit pas à écarter cette analyse : dans le cadre des articles L. 911-1 et L. 911-2 CJA, les décisions sur l'annulation et l'injonction sont, comme l'a souligné le professeur Melleray, « parfaitement indissociables »¹³³⁸, et s'inscrivent, comme l'a confirmé le Conseil d'Etat, dans le cadre d'un même litige¹³³⁹.

450. L'injonction, élément à part entière du dispositif – On ne saurait opposer à cette analyse que l'injonction n'est pas un élément à part entière de la solution, mais uniquement l'accessoire de l'annulation, sorte de complément de la décision du juge. Cet argument est contredit par le régime même de l'injonction, qui fait figure de véritable demande du requérant et qui est traitée en tant que telle. Le fait d'être accessoire à l'annulation et de ne pouvoir être demandée à titre principal, n'est pas ici contradictoire : sans être autonome de la demande d'annulation, la demande d'injonction constitue un véritable chef de demande, et sa réponse, un élément à part entière du dispositif. A titre confirmatif, le Conseil d'Etat admet la recevabilité du requérant contestant le rejet par le juge de sa demande

¹³³⁷ Ce régime sera exposé plus loin, *cf.* n° 547 et s.

¹³³⁸ F. Melleray, *op. cit.*, p. 92.

¹³³⁹ CE, 21 novembre 2008, *Leclercq*, n° 302144, rec. t. 872 et 887, dont l'apport est ainsi résumé dans les tables : « Eu égard au lien établi par l'article L. 911-1 du code de justice administrative entre la décision juridictionnelle et la définition de ses mesures d'exécution, des conclusions tendant à leur mise en œuvre à la suite d'une annulation pour excès de pouvoir ne présentent pas à juger un litige distinct de celui qui porte sur cette annulation. Par suite, l'appel introduit à titre incident contre un jugement annulant des actes pour excès de pouvoir ne soulève pas un litige distinct de celui soulevé par l'appel principal limité à une demande d'annulation du jugement en tant qu'il a rejeté les conclusions à fin d'injonction. ».

d'injonction, alors même qu'il a obtenu l'annulation demandée¹³⁴⁰. L'administration est également recevable à ne contester, à la suite de l'annulation d'une de ses décisions, que la partie du dispositif prononçant une injonction à son adresse¹³⁴¹. La jurisprudence reconnaît donc l'intérêt à agir du requérant se bornant à contester la partie de la décision juridictionnelle relative à l'injonction. Or, l'intérêt à agir n'est reconnu qu'à la condition de contester, au moins en partie, le dispositif de la décision juridictionnelle¹³⁴² : c'est donc admettre que le prononcé d'une injonction constitue bien un élément du dispositif, qui formalise la solution du litige.

En économisant un moyen invoqué et susceptible de modifier la solution du litige relative à l'injonction, le juge viole les conditions générales de l'obligation de réponse expresse aux moyens. En imposant l'examen prioritaire des moyens susceptibles de justifier l'annulation demandée à titre principal, l'arrêt *EDEN* participe donc, selon nous, à régulariser l'état de la jurisprudence. Mais en autorisant le juge à rejeter implicitement les moyens soutenant la demande d'injonction principale, cet arrêt n'achève pas l'alignement des obligations du juge sur le régime général de l'obligation de réponse aux moyens.

§2. VERS LE DÉNOUEMENT DE LA CRISE : L'ENCADREMENT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS PAR L'ARRÊT *SOCIÉTÉ EDEN*

451. Plusieurs solutions ont été envisagées pour résoudre la problématique posée par l'association de l'économie des moyens avec le pouvoir d'injonction. Le Conseil d'Etat a rejeté la solution en aval de l'annulation, consistant à étendre les pouvoirs du juge de l'exécution (A), pour admettre ensuite la solution en amont de l'injonction, consistant à encadrer les obligations du juge dans l'examen des moyens d'annulation (B).

A. LE REFUS D'UNE SOLUTION EN AVAL DE L'ANNULATION : LE DÉPASSEMENT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS PAR L'EXTENSION DES POUVOIRS DU JUGE DE L'EXÉCUTION

452. Le juge de l'injonction peut-il examiner des moyens de légalité économisés au stade de l'annulation, afin de rechercher s'il en est un qui permet de prononcer l'injonction demandée à titre principal ? Cette solution audacieuse, proposée par des juges du fond (1), a été explicitement refusée par le Conseil d'Etat (2), mais ne doit pas être écartée sans un examen complet de ses mérites (3).

¹³⁴⁰ CE, 13 février 2006, *Commune de Fontenay-le-Comte*, n° 285184, rec. t. 1016 : « Considérant que peut être contestée devant le juge de cassation une partie seulement du dispositif d'une décision juridictionnelle, dès lors que cette partie est divisible du reste du dispositif ». P. ex. : CE, 11 décembre 2006, *Mme Mas*, n° 280696, rec. 526, concl. Mitjavile, *AJDA*, 2007, p. 2433, note Blanco.

¹³⁴¹ CE, 13 février 2006, *Commune de Fontenay-le-Comte*, précit.

¹³⁴² Selon une jurisprudence traditionnelle : CE Sect., 28 janvier 1966, *Société La Purfina*, rec. 68.

453. Une conception extensive de l'office du juge de l'injonction – Selon une conception extensive de son office, il reviendrait au juge de l'injonction de pallier l'économie des moyens pratiquée par le juge de l'annulation : constatant que le motif d'annulation retenu n'implique pas le prononcé de l'injonction demandée à titre principal, le juge de l'injonction devrait – du moins, pourrait – examiner si parmi les moyens économisés, il en est un qui pourrait être accueilli afin de justifier l'injonction demandée. La cour administrative d'appel de Paris, à l'occasion d'une espèce relative aux conséquences à tirer de l'annulation d'un acte détachable d'un contrat, l'a proposé en 1999 dans un arrêt *Sécaïl* rendu en formation plénière, publié et fiché sur ce point¹³⁴³. Après avoir confirmé la possibilité pour le juge, au stade de l'annulation de l'acte, de pratiquer l'économie des moyens, la cour précise qu'au stade de l'injonction, le juge est « tenu de vérifier si, parmi les moyens invoqués par le demandeur, il en existe au moins un qui fait obstacle à toute régularisation et donc implique nécessairement le prononcé de l'injonction ». Pour n'avoir pas procédé à cet examen, « le tribunal n'a pas épuisé sa compétence de juge de l'exécution ». La solution, qui pouvait compter certains soutiens¹³⁴⁴, a été appliquée dans un arrêt *Afeïan* par lequel, statuant dans le cadre de l'article L. 911-4 CJA, la même cour administrative d'appel s'était prononcée sur un moyen de légalité interne, tiré d'une erreur d'appréciation, que le jugement d'annulation à exécuter avait économisé¹³⁴⁵. Cette solution a été défendue par le commissaire du gouvernement Victor Haïm au nom de l'office du juge de l'exécution¹³⁴⁶, puis réfutée par le commissaire du gouvernement Marie-Hélène Mitjaville en cassation devant les 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, au nom d'une conception stricte de cet office¹³⁴⁷. La cour administrative d'appel de Paris a persisté en ce sens par un nouveau considérant de principe, en 2008, en dehors du contentieux des actes détachables, dans un arrêt *Continella*, justifiant à nouveau la

¹³⁴³ CAA Paris plén., 7 juillet 1999, *Sécaïl*, n° 96PA02322, rec. 533, *AJDA*, 2000, p. 157, concl. Lambert.

¹³⁴⁴ N. Boulouis, concl. sur CE, 19 décembre 2007, *Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable (SIAEP) du Confolentais*, n° 291487, inédites : « Nous pensons que cette manière de voir (...) est pertinente. Elle a pour conséquence que vous soyez à même comme juge de cassation de vérifier que le juge de l'injonction a pris en compte l'ensemble des moyens susceptibles de conduire à l'injonction. ».

¹³⁴⁵ CAA Paris, 7 août 2003, *M. Afeïan*, n° 02PA03956, *AJDA*, 2003, p. 2105, concl. Haïm, *AJDA*, 2003, p. 2105.

¹³⁴⁶ V. Haïm, concl. sur CAA Paris, 7 août 2003, *M. Afeïan*, *AJDA*, 2003, p. 2105, spéc. p. 2107 : « (...) sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, le juge de l'exécution ne peut pas ignorer l'existence de moyens opérants - soulevés ou d'ordre public - qui déterminent, dans son contenu, la mesure que l'administration sera amenée à prendre en exécution du jugement d'annulation. ».

¹³⁴⁷ M.-H. Mitjaville, concl. sur CE, 15 mai 2005, *Ministre de l'équipement c. M. Afeïan*, n° 257774, inédites : « le fait pour le juge de l'exécution de se saisir, pour déterminer l'injonction à prononcer, d'un moyen sur lequel la décision à exécuter n'a pas statué, aboutit à subvertir l'ordonnancement normal du contrôle du juge et à s'éloigner des dispositions du CJA qui fondent les pouvoirs en matière d'injonction ». Cependant, les motifs de l'arrêt du Conseil d'Etat, non publié ni mentionné au recueil, manquent de clarté sur ce point pour identifier un positionnement clair de la haute juridiction.

publication¹³⁴⁸, rendu aux conclusions contraires d'Antoine Jarrige¹³⁴⁹. Le considérant précité exposant un office étendu du juge de l'injonction a pu être repris ultérieurement par cette même Cour¹³⁵⁰ et appliqué à l'hypothèse du contentieux des actes détachables¹³⁵¹.

2. UN REFUS OPPOSÉ PAR LE CONSEIL D'ETAT

454. Le maintien d'une conception stricte de l'office du juge de l'injonction – Le Conseil d'Etat a explicitement refusé cette interprétation extensive de l'office du juge de l'exécution dans l'arrêt *Société Veolia-Propreté* du 21 février 2011 dont les motifs ne laissent pas de doute, bien que l'arrêt concerne le contentieux particulier, et quasiment obsolète, des actes détachables des contrats¹³⁵², position de principe éclairée par les conclusions conformes de Bertrand Dacosta¹³⁵³. Reprenant une formulation similaire quelques mois plus tard, le Conseil d'Etat confirme cette solution en termes généraux, en dehors du contentieux des actes détachables, dans un arrêt *Commune de Mauguio* : « il n'appartient pas au juge de rechercher, dans le cadre de la définition des mesures d'exécution, si d'autres motifs que celui qu'il a retenu dans sa décision pour statuer sur les conclusions principales dont il était saisi auraient été susceptibles de justifier l'annulation de cet acte »¹³⁵⁴. Rendu en sous-section jugeant seule et non publié, ni mentionné aux tables, cet arrêt a cependant été remarqué par des

¹³⁴⁸ CAA Paris, 13 février 2008, *Mme Continella*, n° 06PA02800, rec. 507 : « saisi de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé, [le juge] doit vérifier si l'un au moins des moyens de la requête implique nécessairement, s'il est fondé, le prononcé de cette injonction ». Dans ces deux arrêts *Sécail* et *Continella*, le juge d'appel a annulé le jugement de première instance pour irrégularité et statué par voie d'évocation. Dans le premier, il a ainsi pu constater une illégalité non examinée par le juge de l'excès de pouvoir, non régularisable et justifiant, selon la jurisprudence de l'époque, une injonction à saisir le juge du contrat, tandis que, dans le second, cet examen n'a pas permis l'accueil des conclusions à fin d'injonction.

¹³⁴⁹ A. Jarrige, concl. sur CAA Paris, 13 février 2008, *Mme Continella*, n° 06PA02800, inédites : la généralisation de la jurisprudence *Sécail* lui paraissant « inopportune », notamment « face à la montée inexorable du nombre des pourvois » devant le juge administratif, compte tenu de laquelle il « semblerait déraisonnable de lui imposer sans raisons impérieuses un nouveau carcan. ».

¹³⁵⁰ CAA Paris, 18 octobre 2012, *Pictures On Line*, n° 11PA00967, inédit. De même, annulant un refus de titre de séjour pour vice de procédure « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », puis, pour écarter la demande d'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé, précisant « qu'aucun des moyens de légalité interne développés par la requérante n'apparaît, en l'état du dossier, de nature à conduire à l'annulation de l'arrêté préfectoral contesté », CAA Paris, 8 mars 2011, *Mme Badia A.*, n° 09PA05912, inédit.

¹³⁵¹ CAA Paris, 17 novembre 2009, *Entreprise Menaouer*, n° 08PA02949, inédit.

¹³⁵² CE, 21 février 2011, *Société Véolia-Propreté et a.*, n° 335306, rec. t. 1091, *AJDA*, 2011, p. 1739, note Vincent-Legoux, *DA*, 2011, comm. 47, note Brenet, *RDI*, 2011, p. 277, note Nouguelou, *CMP*, 2011, comm. 123, note Piétri : « le juge, saisi de conclusions tendant à ce que soient prescrites les mesures d'exécution qu'impliquent nécessairement l'annulation d'un acte détachable d'un contrat, est tenu d'assurer l'exécution de la chose jugée s'attachant tant au dispositif qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire, sans pouvoir retenir un autre motif que celui retenu comme fondement de cette annulation ». Il confirma la solution adoptée en appel, CAA Lyon, 5 novembre 2009, *Commune de Cournon d'Auvergne*, n° 07LY02662, inédit.

¹³⁵³ B. Dacosta, concl. sur CE, 21 février 2011, *Société Véolia-Propreté et a.*, n° 335306, inédites : « si le sort de la demande d'injonction peut varier selon le motif de l'annulation d'un acte administratif, le juge de l'exécution est nécessairement tenu par les motifs du jugement d'annulation, sauf à lui conférer un pouvoir excédant le champ de celui qui lui a été confié par le législateur. ».

¹³⁵⁴ CE, 3^e SSJS, 5 octobre 2011, *Commune de Mauguio*, n° 326310, inédit.

commentateurs autorisés comme confirmant le maintien d'une position orthodoxe du Conseil d'Etat sur cette question¹³⁵⁵, et confirmé en sous-sections réunies¹³⁵⁶. La cour administrative d'appel de Lyon avait affirmé cette position en 2006, dans des termes proches¹³⁵⁷, à l'instar de la cour administrative d'appel de Versailles¹³⁵⁸. La formulation des arrêts *Veolia* et *Commune de Manguio* a été reprise par les juges du fond¹³⁵⁹, pour répondre à certains requérants reprochant explicitement la pratique de « l'économie des moyens » des premiers juges¹³⁶⁰, les juridictions elles-mêmes reprenant parfois explicitement cette expression pour rappeler la régularité de cette technique¹³⁶¹. Il faut néanmoins noter que la cour administrative d'appel de Paris a encore rendu, après cette date, des décisions conformes à sa conception extensive de l'office du juge de l'injonction¹³⁶².

De même qu'une partie ne peut reprocher au juge de l'injonction de n'avoir pas recherché si d'autres moyens pouvaient être accueillis, le requérant n'est pas recevable, à l'appui de son recours dirigé contre la partie du jugement rejetant sa demande d'injonction, à demander au juge d'appel¹³⁶³ ou de cassation¹³⁶⁴ de rechercher si d'autres moyens auraient permis de prononcer l'injonction demandée.

3. LES ARGUMENTS AU SOUTIEN DE CETTE SOLUTION

455. Le refus de permettre au juge de l'exécution d'accueillir des moyens supplémentaires au soutien de la décision dont il doit expliciter l'exécution, peut se revendiquer du principe que ce dernier est limité à « l'explicitation par le juge de la portée de la chose jugée »¹³⁶⁵, qu'il ne saurait modifier : accueillir un motif d'illégalité supplémentaire comme soutien nécessaire du dispositif, c'est ajouter à la chose jugée. La reconnaissance au

¹³⁵⁵ J.-H. Stahl, X. Domino, *loc. cit.*, spéc. p. 2230.

¹³⁵⁶ CE, 9^e et 10^e SSR, 24 septembre 2014, *Société Maxima*, n° 362984, inédit.

¹³⁵⁷ CAA Lyon, 30 mai 2006, *M. Mouna*, n° 01LY01646, *AJDA*, p. 1066.

¹³⁵⁸ Cf. CAA Versailles, 8 octobre 2009, *M. Mayoukou*, n° 08VE03984, *AJDA*, 2010, p. 36, obs. Grand d'Esnon.

¹³⁵⁹ CAA Douai, 2 février 2012, *Société Saur*, n° 10DA00640, inédit ; CAA Lyon, 4 juin 2012, *Mme Geneviève A.*, n° 11LY01865, inédit ; CAA Versailles, 21 juin 2012, *Société Free SAS*, n° 10VE02473, inédit ; CAA Nantes, 20 juillet 2012, *Mme Chun X.*, n° 11NT02410, inédit ; CAA Paris, 7 février 2013, *RATP*, n° 10PA05686, inédit ; CAA Lyon, 14 février 2013, *Mme A.*, n° 12LY00962, inédit ; CAA Nantes, 7 juin 2013, *M. A.*, n° 11NT01655, inédit ; CAA Nantes, 27 octobre 2015, *M. C.*, n° 13NT01682, inédit ; CAA Lyon, 31 mars 2016, *M. A.*, n° 15LY01823, inédit ; CAA Lyon, 26 avril 2016, *Fédération des associations de protection du lac d'Aiguebelette et a.*, n° 14LY02689, inédit ; CAA Lyon, 19 juillet 2016, *M. A.*, n° LY01255, inédit ; CAA Nantes, 19 juillet 2016, *M. E.*, n° 15NT01631, inédit ; CAA Nantes, 24 novembre 2017, *M. B.*, n° 16NT00482, inédit ; CAA Bordeaux, 27 avril 2018, *Mme D.*, n° 16BX01274, inédit.

¹³⁶⁰ CAA Marseille, 22 avril 2016, *Mme A.*, n° 14MA04581, inédit.

¹³⁶¹ CAA Paris, 4 mai 2017, *M. A.*, n° 16PA01040, inédit.

¹³⁶² Décisions dans lesquelles le juge recherche, au stade de l'injonction, si d'autres moyens auraient pu justifier l'annulation : CAA Paris, 18 juin 2013, *Mme A.*, n° 12PA02222, inédit ; CAA Paris, 5 novembre 2013, *Mme A.*, n° 12PA01681, inédit ; CAA Paris, 18 mars 2014, *Préfet de police de Paris*, n° 13PA03322, inédit.

¹³⁶³ CAA Marseille 12 septembre 2002, *Association Gap club*, n° 01MA02240, *AJDA*, 2003, p. 1615, note Vincent-Legoux, *DA*, 2003, n° 82, note Ménéménis.

¹³⁶⁴ CE, 11 décembre 2006, *Mme Mas*, précit.

¹³⁶⁵ D. Chauvaux, « Le pouvoir d'injonction sorti d'un mauvais pas », *AJDA*, 2014, p. 109.

juge de l'exécution du pouvoir de modifier la chose jugée, conduit, plus qu'à une extension, à une dénaturation de son office.

Lorsque le juge statue sur l'injonction dans la même décision relative à la demande d'annulation, il n'y a pas encore « à proprement parler, à ce moment là, de chose jugée »¹³⁶⁶. Mais ce n'est plus le cas lorsque le juge d'appel est saisi du jugement de première instance seulement en tant qu'il a rejeté la demande d'injonction. Il est alors confronté à la décision d'annulation qui, non contestée, bénéficie de cette autorité de chose jugée. Il en va de même lorsque le juge de l'exécution est saisi, sur le fondement de l'article L. 911-4 CJA, postérieurement à la décision d'annulation.

La solution proposée est à cet égard source de confusions dans la répartition des offices. Lorsque le même juge, dans la même décision, annule sur le vu d'un unique moyen, sans se prononcer sur aucun autre, puis, au stade de l'injonction, recherche si d'autres moyens sont fondés, il pallie les insuffisances de sa propre décision d'annulation, le dédoublement de fonctions confinant alors à la schizophrénie. De plus, le juge de l'exécution devrait apprécier le bien-fondé de ces autres moyens au regard des circonstances de droit et de fait à la date de l'acte annulé, tandis que le choix des mesures d'exécution s'opère au regard de la situation de droit et de fait à la date de son intervention.

456. Un refus de la cristallisation de la chose jugée par l'économie des moyens – Cependant il peut être argué que l'efficacité du pouvoir d'injonction ne doit pas s'arrêter à la rigidité de la séparation des fonctions. En l'absence d'interdiction ou d'encadrement de l'économie des moyens par le juge de l'annulation, ce dernier a le pouvoir de cristalliser la chose jugée en la privant de ses conséquences les plus intéressantes pour le requérant, le juge de l'exécution demeurant impuissant à rechercher si la demande principale d'injonction peut être satisfaite. Un dépassement des motifs du juge de la légalité pourrait s'inspirer des pouvoirs du juge indemnitaire, saisi d'un recours en responsabilité fondé sur une illégalité fautive de l'administration.

457. L'exemple du dépassement de l'économie des moyens d'annulation par le juge indemnitaire – En application de la jurisprudence *Carliez*, une illégalité, bien que toujours fautive, n'engage la responsabilité de l'administration qu'à la condition qu'elle puisse être considérée comme ayant directement causé le préjudice allégué¹³⁶⁷. Dès lors, certaines illégalités, qui peuvent justifier l'annulation pour excès de pouvoir, peuvent ne pas

¹³⁶⁶ F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1088.

¹³⁶⁷ CE Sect., 19 juin 1981, *Carliez*, n° 20619, rec. 274, *AJDA*, 1982, p. 103, concl. Genevois ; CE, 7 juin 2010, *Bussière*, n° 312909, rec. t. 635 et 974, *AJDA*, 2010, p. 2014 ; CE, 6 janvier 2006, *Père*, n° 265688, rec. t. 1066, *AJDA*, 2006, p. 1127.

justifier le versement de dommages-intérêts. Par conséquent, intervenant à la suite d'une annulation fondée sur un motif d'illégalité insusceptible d'engager la responsabilité de l'administration, le juge de pleine juridiction ne doit pas s'en tenir à la seule illégalité constatée par le juge de l'excès de pouvoir. Comme y procède le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Société Brodard et Taupin*¹³⁶⁸, le juge indemnitaire, contrairement au juge de l'injonction, « peut aller au-delà des seuls motifs d'annulation retenus et en relever d'autres »¹³⁶⁹. Il lui revient de dépasser l'économie des moyens pratiquée par le juge de la légalité, et d'examiner les autres moyens pour découvrir si l'en est un, précédemment économisé, dont le bien-fondé pourrait justifier l'accueil des conclusions indemnitaires¹³⁷⁰. A défaut d'un tel dépassement, la pratique de l'économie des moyens par le juge de l'excès de pouvoir, précédemment au contentieux indemnitaire, pourrait faire échec au plein effet de ce dernier.

Cette solution jurisprudentielle est nécessaire à la pleine efficacité du recours indemnitaire, en ne bornant pas le juge de l'indemnité à constater son impuissance devant l'économie de moyens pratiquée par le juge de la légalité. Certes, le second juge n'a ici pas pour office d'exécuter la décision du premier, ce qui justifie cette liberté : le juge de l'indemnité n'est pas subordonné au juge de la légalité, tandis que le juge de l'injonction l'est à l'égard du juge de l'annulation. La solution révèle néanmoins la reconnaissance d'un nécessaire dépassement *a posteriori* de l'économie des moyens, même par un autre juge.

458. Remettre en cause la chose jugée et compléter la chose jugée – La clé de voute de ce système réside donc dans la liaison du juge de l'exécution à la chose jugée. Mais est-elle réellement remise en cause par la possibilité d'examiner des moyens qui ont été économisés, c'est-à-dire ni retenus ni accueillis ? En accueillant un moyen économisé par le juge de l'annulation, le juge de l'injonction ajoute un second motif soutien nécessaire du dispositif,

¹³⁶⁸ CE Sect., 21 mai 1954, *Société Brodard et Taupin*, rec. 293 ; *Dr. soc.*, 1954, p. 468, concl. Letourneur.

¹³⁶⁹ B. Delaunay, *La faute de l'administration*, thèse, LGDJ, 2006, p. 170. Il peut même accueillir un moyen précédemment rejeté par le juge de l'excès de pouvoir, ce rejet n'étant revêtu que d'une autorité relative de chose jugée, CE, 27 octobre 1965, *Blagny*, rec. 559.

¹³⁷⁰ CE, 3 décembre 2007, *Société Fici*, n° 299215, *BJDU*, 2007, p. 447, concl. Derepas. A la suite d'une annulation, le requérant « est recevable à invoquer, à l'appui de ses demandes indemnitaires, toutes les illégalités fautives entachant à ses yeux » la décision annulée, et ce, même s'il s'agit de moyens rejetés expressément par le juge de l'excès de pouvoir (le rejet d'un moyen n'étant revêtu que de l'autorité relative de la chose jugée), CE, 10 mars 2010, *Société civile immobilière GMF*, n° 323543, rec. t. 1023 ; *AJDA*, 2010, p. 530 ; *BJDU*, 2010, p. 117, concl. Courrèges, obs. Lambert. Pour une application, cf. également CE, 17 mai 2013, *Mme Basmaison*, n° 355524, *AJDA*, 2013, p. 1029. On peut trouver une affirmation très nette de cette jurisprudence dans les motifs des juges du fond, p. ex. : TA Bastia, 27 mai 2014, *Mme Y*, n° 1300078 (*via doctrine.fr*) : « Considérant que l'autorité absolue de la chose jugée dont est revêtu l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 3 avril 2012, qui a annulé par économie de moyens et pour vice de forme la décision de La Poste du 26 août 2008, ne fait pas obstacle à ce que le juge de première instance, saisi d'une nouvelle requête tendant à l'indemnisation des préjudices subis par Mme Y se prononce sur l'ensemble des illégalités soulevées à l'encontre de cette décision ».

sans retirer le premier ; il ne contredit pas la chose jugée, il la complète. La violation de l'office du juge de l'exécution doit, à cet égard, être relativisée.

Cependant, la nécessité d'une définition cohérente de l'office du juge de l'exécution conduit à écarter cette conception extensive : si, en retenant un moyen économisé, le juge de l'exécution ne contredit pas la chose jugée, mais la complète seulement, il la modifie néanmoins, ce qui suffit à l'éloigner de son office.

B. L'ADOPTION D'UNE SOLUTION EN AMONT DE L'INJONCTION : L'ENCADREMENT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS PAR LE JUGE DE L'ANNULATION

459. La Section du contentieux a adopté, dans l'arrêt *EDEN*, une solution qui vise à prévenir les risques d'incompatibilité entre économie des moyens et injonction, en identifiant, par anticipation, les moyens soulevés au soutien de l'annulation et qui seraient susceptibles de justifier le prononcé de l'injonction demandée à titre principal. Le Conseil d'Etat opte ainsi pour l'une des variantes, longtemps prescrite mais écartée, des solutions envisagées en amont de l'injonction (1). Cette solution constitue un premier pas important, mais insuffisant, vers la régularisation des obligations du juge (2).

1. LA RÉSISTANCE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DEVANT UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

460. Une anticipation de la demande d'injonction – L'arrêt *EDEN* consiste à agir, non pas sur les pouvoirs du juge de l'injonction, mais sur les devoirs du juge de l'annulation. Elle s'inscrit dans l'analyse selon laquelle le juge saisi d'une demande d'annulation et d'injonction devrait, statuant sur la première, anticiper la seconde. Il en va du bon usage de l'économie des moyens préconisé par MM. Stahl et Domino, résumé par l'heureuse formule selon laquelle « le juge doit voir plus loin que le bout de sa requête »¹³⁷¹. Un premier constat, souligné par le professeur Melleray, doit être tiré d'une telle pratique : l'office du juge de l'injonction rétroagit sur celui du juge de l'annulation¹³⁷². Le juge devrait choisir, pour fonder l'annulation, le moyen qui permettra, *ensuite*, au juge de l'injonction d'accueillir pleinement la demande du requérant, l'examen de la légalité de l'acte étant opéré *en vue* de l'injonction ; tandis que l'injonction a été reconnue pour servir l'annulation, la logique tend à s'inverser, l'annulation devenant une étape sur le chemin de l'injonction¹³⁷³.

¹³⁷¹ J.-H. Stahl, X. Domino, *loc. cit.*, spéc. p. 2231.

¹³⁷² F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089, spéc. p. 1103 : « Au fond, c'est la seconde opération juridictionnelle qui prend alors le pas sur la première, qui l'oriente voire même la subsume. ».

¹³⁷³ F. Melleray, *op. cit.*, spéc. p. 95 : « l'excès de pouvoir est désormais, dans certaines hypothèses, au service de l'injonction. ».

461. Une solution longtemps murie – Au sein de la juridiction administrative, il a été suggéré, dès 1997 par Florence Malvasio, « de modifier des pratiques existantes à l'égard des moyens soulevés » et de répondre aux différents moyens de légalité même si l'accueil d'un seul d'entre eux suffit à justifier l'annulation¹³⁷⁴. Messieurs Chauvaux et Girardot ont, la même année, souligné que le juge ne pouvait plus « se contenter de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le plus commode ou le plus sûr » et, faisant référence à l'analyse de Florence Malvasio, ont indiqué que le juge de l'annulation devait écarter le principe de l'économie des moyens, « chaque fois que cela apparaîtra nécessaire pour rendre plus efficace et plus utile l'office du juge de l'injonction », admettant « les incidences du pouvoir d'injonction sur le comportement du juge de l'excès de pouvoir »¹³⁷⁵. L'incompatibilité entre économie des moyens et injonction continua d'être dénoncée, à la fin des années 1990, au sein de la juridiction administrative par MM. Massot et Girardot¹³⁷⁶, ainsi que M. Raynaud et Mme Fombeur¹³⁷⁷. Cette incompatibilité fût mise en lumière également par le professeur Melleray dans un article de 1998¹³⁷⁸ avant de confirmer, deux ans plus tard, dans sa thèse, que statuant dans le cadre de l'article L. 911-1 CJA, par une unique décision prise par une même formation de jugement, juges de l'annulation et de l'injonction sont « parfaitement indissociables »¹³⁷⁹. Dès lors, sous peine de priver d'efficacité le pouvoir reconnu par la loi de 1995, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait pratiquer l'économie des moyens lorsqu'il est saisi à titre accessoire de conclusions à fin d'injonction. Mettant en œuvre ses propres recommandations, Didier Chauvaux proposa d'examiner prioritairement les moyens susceptibles d'impliquer l'injonction demandée à titre principal, dans ses conclusions sur l'arrêt *Philippart et Lesage* de 2001¹³⁸⁰. L'ordre de priorité, évoqué dans cette espèce entre moyen de légalité interne et moyen de légalité externe, devrait se traduire dans les motifs : le juge devrait « prendre expressément parti sur le mérite du moyen de légalité interne » avant d'éventuellement accueillir le moyen de légalité externe. Cette solution reçut le soutien de plusieurs membres de la juridiction administrative¹³⁸¹.

¹³⁷⁴ F. Malvasio, « Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif », *LPA*, 10 février 1997, n° 18, p. 4.

¹³⁷⁵ D. Chauvaux, T.-X. Girardot, *loc. cit.*, spéc. p. 590.

¹³⁷⁶ J. Massot, T.-X. Girardot, *Le Conseil d'État*, DF, 1998, p. 133, les auteurs se demandant « si le principe de l'économie des moyens peut être maintenu lorsqu'il limite les possibilités de répondre aux demandes d'injonction ».

¹³⁷⁷ L'instauration du pouvoir d'injonction « devrait conduire sinon à remettre en cause le principe de l'économie de moyens, du moins à se conformer au souhait que le juge retienne celui qui, “ayant la portée la plus générale, est de nature à éclairer davantage l'administration” », F. Raynaud, P. Fombeur, chron. sous CE Sect., 3 février 1999, *Montaignac*, *AJDA*, 1999, p. 567, spéc. p. 572, selon la formule déjà citée de Jean Kahn.

¹³⁷⁸ F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089, spéc. p. 1116.

¹³⁷⁹ F. Melleray, *op. cit.*, p. 92.

¹³⁸⁰ D. Chauvaux concl. sur CE, 28 février 2001, *MM. Philippart et Lesage*, *RFDA*, 2001, p. 390 : « il appartient au juge d'examiner en priorité le moyen qui justifierait la mesure la plus favorable au requérant. ».

¹³⁸¹ V. J. Berthoud, E. Coënt-Bochard, V. Haïm et O. Yeznikian, « L'exécution des décisions de justice : bilan de l'activité des cours administratives d'appel », *AJDA*, 2001, p. 864, spéc. p. 871.

En 2009, Frédéric Dieu proposa à son tour un abandon de l'économie des moyens préalablement à la réponse donnée à la demande d'injonction¹³⁸². Dans un jugement de la même année¹³⁸³, le tribunal administratif d'Orléans prît le soin, avant de se prononcer sur des conclusions à fin d'injonction, et après avoir accueilli un vice de procédure, d'indiquer « qu'aucun moyen de légalité interne ne paraît, en l'état du dossier, de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée », méthode saluée sur ce point¹³⁸⁴.

L'analyse selon laquelle le juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions accessoires à fin d'injonction, « ne peut plus désormais s'en tenir à la technique de l'économie des moyens »¹³⁸⁵, était donc partagée par de nombreux analystes¹³⁸⁶. L'idée d'un abandon ou d'un encadrement de l'économie des moyens s'est installée dans les débats sur l'injonction, sous la forme d'une évocation¹³⁸⁷ ou d'une proposition¹³⁸⁸. Le professeur Janicot, en 2012, a pu estimer « fort probable » l'abandon de l'économie des moyens dans cette hypothèse¹³⁸⁹.

462. Une réticence à la restriction de l'économie des moyens – Cependant, l'abandon de l'économie des moyens ne s'est imposé ni sous la forme d'une obligation, ni sous la forme d'un usage. Dans un arrêt du 26 janvier 2009, la cour administrative d'appel de Marseille considéra que « la présence, dans la requête, de conclusions à fin d'injonction dont le sort peut varier selon le moyen d'annulation retenu ne saurait avoir pour effet d'édicter une obligation d'examen de l'ensemble des moyens »¹³⁹⁰. Cette formule a été plusieurs fois reprise par cette cour¹³⁹¹, avant que cette position soit confirmée en cassation par le Conseil d'Etat dans l'arrêt précité *Commune de Mauguio* en 2011¹³⁹². De même, si le juge était « invité »¹³⁹³ à privilégier le moyen susceptible d'entraîner l'injonction 911-1, il demeurerait libre de ne pas y

¹³⁸² F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1089.

¹³⁸³ TA Orléans, 3 novembre 2009, *M. Sumbu*, n° 0804189, *AJDA*, 2010, p. 214, note D. A.

¹³⁸⁴ D.A., note sous TA Orléans, 3 novembre 2009, *Sumbu*, *AJDA*, 2010, p. 214 : « Ne pas le faire était, certes, faire prévaloir sans restriction la règle de l'économie de moyens telle qu'elle se pratique généralement mais aussi (...) faire dépendre l'issue des conclusions d'injonction du choix du juge du fond, pour ne pas dire de son bon vouloir. Le tribunal a écarté cette solution qui présentait un certain confort pour le juge, mais ne répondait que très imparfaitement aux conclusions de la requête. ».

¹³⁸⁵ J.-F. Brisson, *Le recours pour excès de pouvoir*, Ellipses, 2004, p. 125.

¹³⁸⁶ F. Melleray, *op. cit.*, p. 95 ; F. Malhière, *op. cit.*, p. 469.

¹³⁸⁷ C. Broyelle, « Le pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, 2015, p. 441, spéc. p. 442 ; A. Zarca, « Les limites du pouvoir d'injonction », *RFDA*, 2015, p. 650, spéc. p. 654.

¹³⁸⁸ C.-L. Vier *in* « Table ronde. Regards croisés sur l'injonction. La loi du 8 février 1995, une révolution dans les rapports entre le juge administratif, l'administration et les citoyens ? », *RFDA*, 2015, p. 467, spéc. p. 470.

¹³⁸⁹ L. Janicot, *loc. cit.*, spéc. p. 1071.

¹³⁹⁰ CAA Marseille, 26 janvier 2009, *Commune de Mauguio*, n° 07MA02386, inédit, cité *in* J.-H. Stahl, X. Domino, *loc. cit.*, spéc. p. 2230.

¹³⁹¹ CAA Marseille, 21 mai 2010, *M. Makram A.*, n° 08MA04351, inédit ; CAA Marseille, 17 juin 2010, *M. Mongi A.*, n° 08MA04171, inédit ; CAA Marseille, 17 juin 2010, *M. Abdelhafid A.*, n° 08MA04353, inédit.

¹³⁹² CE, 5 octobre 2011, *Commune de Mauguio*, précit. : « en l'absence de dispositions le lui imposant, le juge de l'excès de pouvoir n'est pas tenu, dès lors qu'un seul moyen suffit à motiver l'annulation de l'acte dont il est saisi, de répondre aux autres moyens soulevés devant lui ».

¹³⁹³ C. Broyelle, « Le pouvoir d'injonction du juge administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 442.

répondre au profit d'une unique réponse à un moyen d'annulation insusceptible de justifier une telle injonction. Il est aisé de trouver, dans la jurisprudence récente, pré-EDEN, des décisions de juges du fond procédant de la sorte, notamment dans le contentieux déjà évoqué des refus de titre de séjour¹³⁹⁴. Les auteurs ont donc pu constater, à raison, que le pouvoir d'injonction n'avait pas entraîné un abandon ni même une restriction de l'économie des moyens¹³⁹⁵. Devant le maintien de cette contradiction, M. Bréchet, proposant de borner l'interdiction de l'économie des moyens aux seuls moyens de légalité interne, évoquait, dans des conclusions publiées à l'AJDA, « une évolution qui se fait attendre »¹³⁹⁶.

2. LA RÉGULARISATION DE LA JURISPRUDENCE COMMENCÉE PAR L'ARRÊT SOCIÉTÉ EDEN

463. Une régularisation amorcée de l'obligation de réponse aux moyens – Le Conseil d'Etat a finalement franchi l'étape à l'occasion d'une affaire *Société EDEN*, dont était initialement saisie la 2^{ème} chambre du contentieux avant d'être élevée en Section. Les faits et la procédure exposaient clairement la problématique. Une société exploitant une école de conduite de navires de plaisance avait obtenu du tribunal administratif de Toulon l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de refus, par le préfet, de renouveler son agrément en qualité d'établissement de formation à la conduite de navires¹³⁹⁷. Le tribunal fonda sa décision sur le moyen tiré d'une insuffisance de motivation de l'acte litigieux, « sans qu'il soit besoin de répondre aux autres moyens invoqués », parmi lesquels un moyen tiré d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation entachant le motif de refus. Le requérant avait assorti sa demande d'annulation d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint à l'Etat de délivrer l'agrément sollicité « ou, à titre subsidiaire, de procéder à un nouvel examen de la demande ». Le tribunal rejeta la demande d'injonction présentée à titre principal, sans pour autant répondre au moyen de légalité interne susceptible, éventuellement, d'en justifier l'accueil, alors que le vice de forme accueilli ne pouvait y conduire. Après rejet de l'appel, le requérant s'est pourvu en cassation et le Conseil d'Etat trouva dans cette affaire l'occasion de faire évoluer la jurisprudence sur les devoirs du juge en matière d'injonction en lui imposant un ordre de priorité dans l'examen des moyens, calqué sur l'ordre de priorité des conclusions à fin d'injonction :

« lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir

¹³⁹⁴ P. ex. : CAA Marseille, 2 janvier 2018, n° 17MA00575, 17MA00574 et 17MA00573, précit. ; CAA Marseille, 30 janvier 2018, *M. D.*, n° 17MA00782, précit.

¹³⁹⁵ F. Blanco, *op. cit.*, p. 407 ; M. Lannoy, *op. cit.*, n° 170, p. 66.

¹³⁹⁶ F.-X. Bréchet, concl. sur CAA Nantes, 24 novembre 2017, *M. Modicum*, *ADJA*, 2018, p. 398, spéc. p. 400.

¹³⁹⁷ TA Toulon, 9 juillet 2015, *SARL EDEN*, n° 1302174, inédit.

d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. »

464. Cet arrêt signifie que le juge ne pourra plus rejeter une demande d'injonction à délivrer un acte, sur le fondement de l'article L. 911-1, sans avoir « examiné prioritairement » les moyens susceptibles de justifier son accueil. Le Conseil d'Etat prend acte de deux choses : d'une part, la hiérarchisation des conclusions à fin d'injonction, d'autre part, la détermination du sort de l'injonction en fonction du motif d'annulation. L'arrêt *EDEN* tire les conséquences de ce double constat sur l'obligation de réponse aux moyens.

465. Une régularisation inachevée – Cependant, comme l'avait anticipé Didier Chauvaux dans ses conclusions précitées sur l'arrêt *Lesage et Philippart*, ainsi que plusieurs autres magistrats administratifs¹³⁹⁸, cet examen prioritaire aurait du se traduire par un rejet exprès lorsque de tels moyens ne peuvent être accueillis. Il en va ainsi, par exemple, lorsque le juge écarte expressément les moyens d'illégalité totale, avant d'accueillir un moyen d'illégalité partielle. Mais le Conseil d'Etat a préféré, pour ne pas alourdir la charge de travail du juge, l'autoriser à rejeter *implicitement* les moyens prioritaires lorsqu'il accueille un moyen subsidiaire. Autrement dit, il peut continuer à économiser les moyens soutenant la demande d'injonction principale, tandis que son silence sera interprété comme valant implicitement mais nécessairement rejet¹³⁹⁹.

L'arrêt *EDEN* est à saluer en tant qu'il consacre la priorité des moyens soutenant la demande d'injonction fondée sur l'article L. 911-1. Mais il laisse comme regret de n'avoir pas tiré la conséquence nécessaire de cet ordre de priorité, à savoir l'obligation de rejeter *expressément* les moyens prioritaires préalablement à l'accueil d'un moyen subsidiaire. Il ne procède pas totalement à l'alignement de la jurisprudence sur le régime général de l'obligation de réponse aux moyens qui veut que le juge soit obligé de répondre expressément à tout moyen invoqué et susceptible de modifier la solution. Le juge ne devrait pas pouvoir rejeter la demande d'injonction formulée à titre principal sans rejeter expressément

¹³⁹⁸ J. Berthoud, E. Coënt-Bochard, V. Haïm et O. Yeznikian, *loc. cit.*, spéc. p. 871 : « (...) il nous semble que dans le cas de l'annulation d'une décision de refus pour illégalité externe ou erreur de droit, qui oblige l'administration à statuer à nouveau sur la demande qui lui a été présentée, en évitant l'illégalité censurée par le juge, mais non à prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé, un jugement serait sans doute insuffisamment motivé s'il rejetait des conclusions à fin d'injonction formées sur le fondement de l'article L. 911-1, sans écarter *explicitement* les moyens de légalité interne dont la validité impliquerait les mesures d'exécution précises qui sont réclamées par le requérant. »

¹³⁹⁹ P. ex. : CE, 5 avril 2019, *M. F. et a.*, n° 420608, à publier au recueil, *AJDA*, 2019, p. 787 : le tribunal administratif qui annule l'acte litigieux pour vice de forme et rejette la demande d'injonction formulée à titre principal sans s'être prononcé sur le moyen susceptible de justifier cette injonction, doit être regardé comme ayant implicitement écarté ce dernier moyen.

l'ensemble des moyens susceptibles d'en justifier l'accueil¹⁴⁰⁰.

466. La subjectivisation du recours – L'arrêt *EDEN* mérite par ailleurs d'être lu au regard de l'analyse formulée par le professeur Melleray dès 1998 relativement à la rétroaction de l'injonction sur l'office du juge de l'excès de pouvoir. Selon l'auteur, la logique nécessairement subjectiviste du nouveau pouvoir d'injonction devait, sous peine de priver d'effet la loi de 1995, primer sur la conception objectiviste de l'office du juge de l'excès de pouvoir. L'économie des moyens, qui permet au juge de se borner à constater une violation du droit sans répondre à aucun autre moyen, se marie avec cette conception objectiviste¹⁴⁰¹. La cohabitation de deux logiques distinctes implique alors une décomposition de l'office du juge : un premier temps objectiviste, de constat d'une illégalité, pour ensuite examiner, dans un second temps distinct, si ce constat d'illégalité peut conduire, dans une logique subjectiviste, à reconnaître un droit. Du fait de l'imperméabilité de ces deux offices, ce ne serait que par coïncidence que la démarche objectiviste rencontrerait la démarche subjectiviste, lorsque le motif d'annulation permet d'entraîner une injonction à prendre un acte dans un sens déterminé. Au contraire, si la logique subjectiviste de l'injonction rétroagit sur l'office du juge de l'excès de pouvoir, ce dernier va examiner les moyens, non pas dans le seul but de constater une illégalité, mais dans celui de faire pleinement droit à la demande d'injonction. Alors, « L'office du juge de l'annulation devient (...) une préparation de celui du juge de l'injonction, et, orienté par ce dernier, se transforme en instrument au service de l'efficacité du pouvoir d'injonction »¹⁴⁰².

Dans cette optique, le juge ne peut plus pratiquer librement l'économie des moyens : il examine les moyens *en vue* de l'éventuelle reconnaissance d'un droit au stade de l'injonction. Au contraire, faire primer la liberté du juge dans sa pratique de l'économie des moyens, sur la nécessité d'un ordre de priorité des moyens d'annulation par rapport à la demande d'injonction, c'est faire primer la logique objectiviste du recours pour excès de pouvoir sur la logique subjectiviste de l'injonction. Il est donc possible de voir dans l'instauration d'un encadrement de l'économie des moyens par l'arrêt *EDEN*, l'avènement de la logique subjectiviste, souhaité et prédit par Fabrice Melleray : il incombe au juge d'ordonner l'examen des moyens *en vue* de se prononcer sur les droits du requérant.

467. Bien que l'obligation imposée au juge soit insuffisante, le Conseil d'Etat a opéré un pas important dans le dénouement de la crise de l'économie des moyens dans cette hypothèse. Le temps d'une application constante de la jurisprudence *EDEN* permettra de

¹⁴⁰⁰ Sur ce point, et pour une analyse complète de l'arrêt *EDEN*, cf. n° 797 et s.

¹⁴⁰¹ F. Melleray, « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089, spéc. p. 1101.

¹⁴⁰² *Ibid.*, spéc. p. 1116.

vérifier si elle permet effectivement de résoudre la problématique¹⁴⁰³. La consécration d'un ordre de priorité dans l'examen des moyens apparaît comme la réponse privilégiée du Conseil d'Etat à la crise de l'économie des moyens. Les analyses consacrées aux différentes formes de réponse à cette crise le confirmeront.

*

CONCLUSION DE SECTION

468. Redéfinition des termes de la contradiction entre économie des moyens et pouvoir d'injonction – L'incompatibilité de l'injonction avec l'économie des moyens procède de ce que le contenu de l'injonction dépend en grande partie du motif d'illégalité retenu pour justifier l'annulation, alors que l'économie des moyens autorise le juge à faire abstraction du choix du motif d'annulation. Les critiques se sont essentiellement portées sur le terrain de la bonne administration de la justice, reprochant à l'économie des moyens de priver le pouvoir d'injonction de son plein effet, sans en remettre en cause la régularité. Il a été proposé de renverser cette analyse. Sur le terrain de l'opportunité, la pratique de l'économie des moyens peut être dénoncée comme paralysie du pouvoir d'injonction ou tolérée comme instrument de maîtrise de ce pouvoir. Sur le terrain de sa régularité en revanche, le respect du principe dispositif ainsi que de l'obligation de réponse expresse aux moyens devraient interdire au juge de rejeter la demande d'injonction formulée à titre principal sans avoir répondu expressément aux moyens susceptibles de l'entraîner.

469. L'arrêt EDEN, un début de régularisation de la jurisprudence – L'arrêt *Société EDEN* du 21 décembre 2018 vient apporter un début de régularisation de la jurisprudence en imposant au juge d'examiner prioritairement les moyens susceptibles d'entraîner l'injonction demandée à titre principal. Le Conseil d'Etat avait précédemment écarté la piste d'un élargissement des pouvoirs du juge de l'injonction afin de lui permettre de rechercher si l'annulation ne pouvait être fondée sur d'autres moyens, solution hétérodoxe au regard de l'office du juge de l'exécution, mais dont les critiques doivent être relativisées.

C'est un certain usage de l'économie des moyens, consistant à rejeter la demande d'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé sans avoir préalablement répondu

¹⁴⁰³ Il doit être précisé qu'elle sera sans effet dans le cas où la demande d'injonction sera formulée postérieurement à la demande d'annulation, sur le fondement de l'article L. 911-4 du CJA. Lorsqu'il est saisi uniquement de conclusions d'annulation, la jurisprudence *EDEN*, en ce qu'elle se rapporte à l'injonction, ne s'imposera pas au premier juge. Le second juge, saisi uniquement d'une demande d'injonction, demeurera dans l'incapacité de rechercher si le juge de l'annulation aurait pu accueillir d'autres moyens.

au moyen susceptible de la justifier, qui est irrégulier. L'arrêt *Société EDEN*, cependant, ne remet que très partiellement en cause cette pratique de l'économie des moyens : le juge pourra continuer d'accueillir un moyen de légalité externe et économiser les moyens susceptibles de justifier la demande d'injonction formulée à titre principal. Seulement, son silence sur ces moyens prioritaires sera considéré comme valant rejet implicite. Le juge encadre le choix du moyen d'annulation sans remettre en cause l'économie des moyens. Il s'agit d'un premier pas. Il est à souhaiter que le Conseil d'Etat aligne dans ce cas les obligations du juge sur le régime général de l'obligation de réponse aux moyens, en lui imposant, quand il rejette la demande d'injonction formulée à titre principal, de rejeter *expressément* l'ensemble des moyens qui la soutiennent¹⁴⁰⁴.

470. Une manifestation de la crise de l'économie des moyens – Malgré un consensus rapidement établi sur l'incompatibilité de l'économie des moyens, le Conseil d'Etat a longtemps maintenu un *statu quo* devant la contradiction entre, d'un côté, une technique profondément ancrée dans la pratique du juge, de l'autre, un pouvoir nouveau, longtemps refusé par le juge et qui bouleverse la philosophie du contentieux de la légalité. La résistance de l'ancien face à l'émergence du nouveau caractérise ce qu'il convient de nommer la crise de l'économie des moyens. Pour en mesurer toute l'ampleur, il faut encore en identifier les déclinaisons à l'égard des autres pouvoirs du juge qui participent du renouveau du contentieux de la légalité.

SECTION 2. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LES ALTERNATIVES À L'ANNULATION

471. Une sophistication des pouvoirs permettant d'éviter l'annulation – La sophistication de l'office du juge en contentieux de la légalité s'illustre par le développement de pouvoirs lui permettant, soit d'éviter la sanction d'une illégalité, soit d'ajuster la sanction aux caractéristiques de l'illégalité¹⁴⁰⁵.

472. Incompatibilité de l'économie des moyens avec la substitution de motifs et de base légale – La substitution de motifs figure parmi la première catégorie, permettant de neutraliser une illégalité et empêcher ainsi l'annulation d'une décision administrative. A rebours du recours-guillotine, cette technique constructive fait du juge « l'ultime maillon du

¹⁴⁰⁴ Cf. n° 818 et s.

¹⁴⁰⁵ Pour un panorama, critique, de ces pouvoirs, v. J.-C. Rotoullié, « Sécurité juridique et tolérance des illégalités », *ADJA*, 2019, p. 1094 ; C. Lantero, « Sécurité juridique et mutation des annulations platoniques », *AJDA*, 2019, p. 110.

processus d'élaboration de l'acte administratif »¹⁴⁰⁶. Bien que le considérant de principe de l'arrêt *Hallal*¹⁴⁰⁷ ne le précise pas, le juge ne peut y procéder sans avoir examiné l'ensemble des autres moyens, puisqu'il ne saurait rejeter une demande d'annulation au fond sans avoir expressément écarté l'ensemble des moyens de légalité qui la soutiennent. Dans un arrêt *Delasara*, le Conseil d'Etat confirme, s'il en était besoin, que l'administration défenderesse ne peut « utilement demander la substitution » d'un nouveau motif au motif illégal, dès lors que l'acte est entaché d'un autre vice, en l'espèce un vice de forme, qui justifie son annulation¹⁴⁰⁸. La substitution n'a d'intérêt que si elle permet d'éviter l'annulation de l'acte litigieux, donc dans l'hypothèse où aucun autre moyen de légalité ne conduit à cette annulation. De même, une substitution de motifs ne peut « remédier au vice de forme résultant de l'insuffisance de motivation » d'un acte¹⁴⁰⁹ ni « remédier à l'irrégularité commise par [l'autorité administrative] sur sa compétence »¹⁴¹⁰ ; la substitution de motifs est une intervention ciblée visant à sauver un acte administratif, qui ne se conçoit qu'accompagnée du rejet de l'ensemble des autres moyens, comme l'explicite, un an après l'arrêt *Hallal*, le fichage de l'arrêt *Mme Chafoulais*¹⁴¹¹.

La substitution de base légale est, à l'instar de la substitution de motifs, une des « techniques correctives » qui permettent « de rectifier et d'amender l'acte contesté pour le rendre conforme à la légalité »¹⁴¹², significatives de l'approfondissement, étudié par Florent Blanco, d'une fonction juridictionnelle de « rétablissement de la légalité »¹⁴¹³. Il est tout aussi clair que la substitution de base légale s'accompagne d'un rejet exprès des autres moyens dirigés contre l'acte litigieux. Le Conseil d'Etat l'illustre clairement dans l'arrêt *El Bahi* qui, après avoir procédé à la substitution, se prononce « sur les autres moyens »¹⁴¹⁴.

473. Incompatibilité de l'économie des moyens avec le sursis à statuer en vue d'une régularisation – L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme transpose une jurisprudence admettant la régularisation, en cours d'instance, d'un permis de construire initial par un

¹⁴⁰⁶ B. Seiller, « L'illégalité sans l'annulation », *AJDA*, 2004, p. 963.

¹⁴⁰⁷ CE Sect., 6 février 2004, *Hallal*, précit.

¹⁴⁰⁸ CE, 31 mars 2010, *Delasara*, n° 306122, rec. t. 923, *AJDA*, 2010, p. 701. Résumé aux tables : « L'administration ne peut utilement demander la substitution au motif illégal retenu par la décision contestée d'autres motifs dès lors que la décision n'est pas illégale pour un vice tenant aux motifs qui la fondent mais pour une irrégularité de forme. ».

¹⁴⁰⁹ CE, 25 avril 2007, *Rosenthal*, n° 290197, rec. t. 646, 1039.

¹⁴¹⁰ CE, 16 mai 2007, *Joseph*, n° 304966, rec. t. 666, 1039.

¹⁴¹¹ CE, 20 avril 2005, *Mme Chafoulais*, n° 261219, rec. t. 1066, relativement à la possibilité d'une substitution de motifs dans le contentieux des refus de visa : « Après substitution, le juge écarte les autres moyens de légalité interne invoqués à l'encontre du refus de visa. ».

¹⁴¹² F. Blanco, *op. cit.*, p. 307.

¹⁴¹³ *Ibid.*

¹⁴¹⁴ CE Sect., 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine Maritime c. El Bahi*, n° 240267, rec. 479 ; concl. Stahl, *AJDA*, 2004, p. 202, chron. Donnat et Casas ; *RFDA*, 2004, p. 733, concl. Stahl ; *D.*, 2005, p. 26, obs. Frier.

permis modificatif¹⁴¹⁵. Lorsque, saisi d'un recours dirigé, notamment, contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, le juge constatant qu'« un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer (...) jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation (...) ». La régularisation en cours d'instance permet d'écarter le moyen et sauver l'acte. L'article précise que le juge sursoit à statuer « après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés »¹⁴¹⁶. Créé en 2013, il a été suivi de la création, un an plus tard et dans le même code, d'un article L. 600-9 prévoyant la possibilité analogue d'une invitation à régulariser à l'occasion d'un recours contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale. Les types d'illégalité pouvant être ainsi régularisés sont davantage encadrés, mais la procédure est similaire, le juge ne sursoyant à statuer « qu'après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés ». La Section du contentieux a cherché à donner son plein effet à ces innovations dans l'arrêt *Commune de Sempy*, ce dernier confirmant au passage que ces dispositions jouent « dès lors qu'aucun autre moyen n'est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué »¹⁴¹⁷. La solution a encore été étendue en 2017 aux autorisations environnementales, par un article L. 181-18 du code de l'environnement, instaurant à son tour « une lourde dérogation à l'économie des moyens »¹⁴¹⁸ par l'intégration de la même précision méthodologique selon laquelle le juge ne sursoit à statuer qu'« après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés »¹⁴¹⁹.

Le choix d'un sursis à statuer en vue d'une régularisation peut lui-même procéder d'un recours à la méthode du bilan. Ainsi une décision remarquée du tribunal administratif d'Amiens avait, dès 2005, prononcé un sursis à statuer sur la demande d'annulation d'un permis de construire des logements sociaux « afin de permettre pendant ce laps de temps au pétitionnaire de déposer, s'il le juge utile, une demande de permis de construire modificatif »¹⁴²⁰. Le tribunal avait accueilli un moyen de légalité interne justifiant l'annulation dudit permis, après avoir explicitement écarté l'ensemble des autres moyens invoqués¹⁴²¹. Il

¹⁴¹⁵ CE, 2 février 2004, *Société La Fontaine de Villiers*, n° 238315, rec. t. 914, *AJDA*, 2004, p. 1103 ; *D.*, 2005, p. 26, obs. Frier ; *RDI*, 2004, p. 213, obs. Soler-Couteaux.

¹⁴¹⁶ Créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, article 2 ; modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, article 80.

¹⁴¹⁷ CE Sect., 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, n° 395963, rec. 296, concl. Burguburu ; *AJDA*, 2018, p. 272, chron. Roussel et Nicolas. *RDI*, 2018, p. 175, obs. Soler-Couteaux. *AJCT*, 2018, p. 229, obs. Juilles ; *RFDA*, 2018, p. 357, concl. Burguburu, *ibid.*, p. 370, note Noguellou.

¹⁴¹⁸ L. Dutheillet de Lamothe, concl. sur CE, 22 mars 2018, *Association Novissen et a.*, n° 415852, via ArianeWeb.

¹⁴¹⁹ Créé par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, article 1. Pour une application claire, le juge statuant « compte tenu du moyen » fondé : CAA Douai, 4 octobre 2018, *Association Thiérache à contrevent et a.*, n° 16DA01098, inédit.

¹⁴²⁰ TA Amiens, 24 mai 2005, *M. Dubruque et a.*, n° 0201856, *AJDA*, 2005, p. 2416, note Melleray.

¹⁴²¹ Alors même que l'application, en cette matière, de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme l'autorise à

put ainsi apprécier l'opportunité de surseoir dans l'attente d'une régularisation eu égard, d'une part, à l'intérêt général attaché aux constructions projetées, d'autre part, au fait que « seul le moyen » de légalité interne retenu « est susceptible de conduire à l'annulation du permis de construire en cause »¹⁴²².

474. La sophistication des pouvoirs de sanction de l'illégalité – La sophistication des pouvoirs du juge se manifeste également par une adaptation toujours plus étroite de la sanction de l'illégalité à ses caractéristiques. La solution adoptée par le juge va dépendre, en tout ou partie, du motif d'illégalité de l'acte. Dans certains cas, le juge adapte directement la solution en fonction de l'étendue de l'illégalité. Dans d'autres cas, l'appréciation des caractéristiques de l'illégalité est intégrée au sein d'un bilan à multiples facteurs. Il s'agit alors de peser l'illégalité par rapport à d'autres considérations – intérêt général, sécurité juridique. Le poids de l'illégalité dans la balance variera selon divers caractères – portée, gravité, possibilité de régularisation. L'ouverture d'alternatives à la solution classique de l'annulation totale, immédiate et rétroactive, appuyée sur une analyse des caractéristiques de l'illégalité, ou des illégalités, entachant l'acte litigieux, impose au juge, pour disposer pleinement de l'arsenal de solutions à sa portée, de dépasser l'économie des moyens.

La variété des hypothèses concernées peut donc être ordonnée en deux catégories, selon que le motif d'illégalité détermine directement la solution (§1) ou est apprécié au sein d'un bilan tenant compte d'autres facteurs (§2).

§1. LES ALTERNATIVES À L'ANNULATION DÉPENDANT DIRECTEMENT DU MOTIF D'ILLÉGALITÉ

475. Le juge est conduit à dépasser l'économie des moyens dès lors que l'usage de ses pouvoirs procède d'une analyse des caractéristiques de l'illégalité. Or, le renouvellement de l'office du juge de la légalité conduit à une multiplication des hypothèses dans lesquelles la solution dépend directement du contenu du motif d'illégalité. En ce sens, le juge est de plus en plus fréquemment conduit à un dépassement de l'économie des moyens, tant en raison d'une extension de techniques anciennes (A) que de l'émergence de techniques nouvelles (B).

n'écarter qu'implicitement les moyens non accueillis. Cf. n° 692 et s.

¹⁴²² Comme l'a noté le professeur Melleray, « Le juge n'utilisera de cette possibilité qu'après avoir examiné l'ensemble de la situation litigieuse (qu'il s'agisse de tous les moyens invoqués devant lui ou des éventuels moyens d'ordre public) et après avoir mis en balance d'un côté les inconvénients pour l'intérêt général d'une annulation et d'un autre côté ceux d'une régularisation au regard tant du principe de légalité que du droit à un recours effectif », F. Melleray, note sous TA Amiens, 24 mai 2005, *M. Dubruque et a., AJDA*, 2005, p. 2416.

A. L'EXTENSION D'ANCIENNES TECHNIQUES D'ADAPTATION DE LA SOLUTION AU MOTIF D'ILLÉGALITÉ

476. La destruction totale de l'acte vicié n'est pas l'unique aboutissement du contentieux de la légalité. Technique « aussi ancienne que classique en contentieux administratif français »¹⁴²³, l'annulation partielle permet d'ajuster la sanction de l'illégalité à son étendue, en laissant intactes les parties régulières de l'acte. Le juge de plein contentieux peut, quant à lui, modifier directement le contenu de l'acte au lieu de l'annuler. L'annulation partielle (1) et la modification directe de l'acte (2) se présentent régulièrement comme des alternatives à l'annulation totale. Dans ce cas, le recours à ces techniques d'intervention chirurgicale nécessite un dépassement de l'économie des moyens.

1. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC L'ANNULATION PARTIELLE

477. **Le nécessaire dépassement de l'économie des moyens dans le prononcé d'une annulation partielle** – L'annulation partielle constitue dans certaines hypothèses où l'annulation totale est impossible, « une solution intermédiaire »¹⁴²⁴ entre l'annulation totale et le rejet de la demande, « voie médiane » au service d'un « équilibre entre sanction et sauvegarde de l'acte pris par l'administration »¹⁴²⁵. Au lieu de faire disparaître entièrement l'acte litigieux, le juge recourt à une alternative et n'en fait disparaître qu'une partie des dispositions¹⁴²⁶ ou une partie des effets¹⁴²⁷. Cette technique de modulation du pouvoir d'annulation « traduit la recherche d'une sanction juridictionnelle adéquate, proportionnée à l'illégalité constatée »¹⁴²⁸ en permettant d'ajuster la sanction de l'illégalité à ses caractéristiques : l'étendue de l'annulation s'ajuste à l'étendue de l'illégalité, l'annulation est limitée « à ce qui est strictement nécessaire au respect du principe de légalité, en vertu d'une sorte de principe d'économie de l'annulation »¹⁴²⁹. Elle procède d'une sophistication des pouvoirs du juge qui tire la conséquence de la distinction entre les illégalités en fonction de leur étendue.

Il doit être précisé que l'annulation partielle ne se présente pas toujours sous la forme

¹⁴²³ F. Blanco, *op. cit.*, p. 271.

¹⁴²⁴ D. Bailleul, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, n° 273, p. 286 ; F. Blanco, *op. cit.*, p. 271.

¹⁴²⁵ J.-M. Peyrical, « Le juge administratif et la sauvegarde des actes de l'administration : étude sur la neutralisation et la substitution des motifs », *AJDA*, 1996, p. 22.

¹⁴²⁶ P. ex. : CE Ass, 10 octobre 1958, *Union de la propriété bâtie de France et a.*, rec. 480 : annulation des seules dispositions d'un décret-loi qui excédaient les limites de l'habilitation législative.

¹⁴²⁷ P. ex. : CE, 25 juin 1948, *Société du journal l'Aurore*, rec. 289, annulation de l'effet rétroactif de l'acte.

¹⁴²⁸ H. Lepetit-Collin, *op. cit.*, n° 530, p. 402 : « un compromis efficace entre la nécessaire sanction des illégalités et le souci de moduler l'exercice du pouvoir d'annulation afin de pallier le caractère brutal et absolu de l'annulation totale ».

¹⁴²⁹ Y. Aguila, concl. sur CE Ass., 16 décembre 2005, *Groupement forestier des ventes de Nonant*, *AJDA*, 2006, p. 320.

d'une alternative à l'annulation totale. Si le requérant demande en effet, à titre principal, l'annulation partielle de l'acte attaqué, le juge sera borné dans l'alternative annulation partielle ou rejet¹⁴³⁰. En revanche, si le requérant demande à titre principal l'annulation totale, mais que celle-ci s'avère impossible, alors l'annulation partielle se présentera comme alternative¹⁴³¹. L'accueil de cette alternative implique un dépassement de l'économie des moyens, à deux égards : pour le juge, qui doit isoler précisément l'étendue de l'illégalité entachant l'acte ; pour le requérant, qui doit lire dans les motifs la démonstration que sa demande d'annulation totale ne pouvait prospérer. L'examen du seul moyen de légalité entachant partiellement l'acte litigieux est donc impossible : l'économie des moyens doit être dépassée à la fois comme méthode de recherche et de justification de la solution.

Le juge est ainsi conduit à écarter expressément l'ensemble des moyens qui auraient pu justifier une annulation totale, pour accueillir un moyen permettant seulement l'annulation partielle, le non respect de cette obligation étant le cas échéant sanctionné par le juge supérieur¹⁴³². Les exemples d'un tel procédé sont fréquents, comme le grand arrêt *Rodière*¹⁴³³, parmi d'innombrables décisions dans lesquelles le juge peut être amené à écarter une dizaine de moyens avant d'en accueillir un seul¹⁴³⁴. Après avoir écarté les moyens d'annulation totale, le juge retrouve cependant la possibilité de pratiquer l'économie de moyens au sein du groupe de moyens susceptibles de justifier la même annulation partielle, ce qui est aussi le cas lorsque le requérant n'a demandé à titre principal que l'annulation partielle¹⁴³⁵.

¹⁴³⁰ Interdit de statuer *ultra petita*, il ne pourra ni annuler partiellement un acte indivisible (CE, 4 mars 1960, *Fédération nationale des industries chimiques*, rec. 169), ni annuler totalement un acte dont le requérant ne demandait que l'annulation partielle.

¹⁴³¹ P. ex. : CE Ass, 10 octobre 1958, *Union de la propriété bâtie de France et a.*, précit.

¹⁴³² P. ex. : CAA Douai, 10 avril 2012, *M. N. et Mme V.*, n° 10DA01153, inédit : « Considérant que lorsqu'il prononce l'annulation totale d'un acte, quelle qu'en soit la nature, le juge administratif n'est pas tenu, pour l'application de l'article L. 9 du code de justice administrative, d'indiquer les motifs qui le conduisent à écarter les autres moyens que celui ou ceux fondant l'annulation prononcée ; qu'en revanche, s'il en prononce une annulation partielle, il est tenu, pour l'application du même article, d'indiquer les motifs qui le conduisent à écarter les moyens tendant à l'annulation totale de l'acte ou à une autre annulation partielle ». *Idem* : CAA Nantes, 17 janvier 2014, *M. A.*, n° 12NT01423, inédit ; CAA Nantes, 5 février 2016, *Commune de Paimpol*, n° 15NT00369, inédit.

¹⁴³³ CE, 26 décembre 1925, *Rodière*, rec. 1065, *GAJA*, 21^e éd., n° 39.

¹⁴³⁴ P. ex. : CE, 24 juin 2013, *Syndicat national des enseignements du second degré*, n° 353956, inédit (après avoir rejeté sept moyens) ; CE, 20 mars 2013, *Fédération nationale des infirmiers*, n° 337577, inédit (onze moyens rejetés pour l'annulation partielle d'un arrêté ministériel) ; CE, 24 juin 2013, *Syndicat national des enseignements du second degré*, n° 353956, inédit (rejet de onze moyens à l'occasion de l'annulation partielle d'un décret) ; CE, 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques*, n° 360085, *AJDA*, 2013, p. 2184 (rejet de quatorze moyens à l'occasion de l'annulation partielle d'un décret).

¹⁴³⁵ P. ex. : CE, 12 juillet 2013, *M. B.*, n° 359994, inédit, statuant « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête sur ce point » ; CE, 17 juillet 2013, *Lailier*, n° 365317, *D.*, 2013, p. 1905, obs. Rousset : « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens dirigés contre le même article ».

478. L’annulation partielle de l’article L. 600-5 du code de l’urbanisme – La technique de l’annulation partielle a été étendue. L’article L. 600-5 du code de l’urbanisme, introduit par une loi de 2006¹⁴³⁶, permet d’annuler une partie de certains actes d’urbanisme, même non divisible, dans le cas où cette partie peut être régularisée¹⁴³⁷. L’extension de l’annulation partielle à des hypothèses de non-divisibilité de l’acte entaché d’illégalité vise à davantage prévenir les décisions d’annulation trop radicales en ouvrant plus largement les alternatives à l’annulation totale¹⁴³⁸.

L’application d’un tel article permet au juge de prononcer une annulation *en vue* d’une régularisation : les dispositions de l’article L. 600-5 ne sont applicables ni aux illégalités viciant l’acte « en son entier »¹⁴³⁹, ni celles non régularisables¹⁴⁴⁰. En plus des exigences de réponse expresse aux moyens imposée à toute annulation partielle subsidiaire à une annulation totale, la réponse à l’ensemble des moyens est ici nécessaire pour indiquer à l’administration l’étendue de la régularisation à opérer. Le constat d’autres illégalités qui ne seraient pas susceptibles d’être régularisées fait échec à l’application de cet article¹⁴⁴¹. Le juge ne saurait inviter à régulariser un acte sans indiquer l’ensemble des vices l’affectant : la régularisation d’un acte entaché d’une illégalité non constatée perdrait son intérêt. Il est remarquable à cet égard que la modification de cet article, par une loi de 2013, ait conduit à préciser que le juge peut recourir à ce pouvoir « après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés »¹⁴⁴². Le Conseil d’Etat a même précisé qu’au lieu d’écarter ces moyens par un considérant balai, il appartient au juge « d’indiquer dans sa décision pour quels motifs ces moyens doivent être écartés », conformément aux conclusions de Guillaume Odinet, dans un arrêt *M. Besançon* mentionné aux tables sur ce point¹⁴⁴³.

479. L’annulation partielle « relativise à de nombreux égards l’idée traditionnelle de disparition automatique de l’acte frappé d’annulation »¹⁴⁴⁴, et peut être lue comme un procédé de réformation de l’acte, maintenu en vigueur mais modifié. En ce sens l’annulation partielle

¹⁴³⁶ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, article 11.

¹⁴³⁷ CE, 1^{er} mars 2013, *M. et Mme Fritot et a.*, n° 350306, rec. 20.

¹⁴³⁸ Cf. M. Le Coq, « Annulation partielle des autorisations d’urbanisme », *AJDA*, 2014, p. 1191 ; E. Crépey, « Les nouvelles règles du procès en matière d’urbanisme », *AJDA*, 2013, p. 1905, spéc. p.1907 ; R. Thiele, « Annulations partielles et annulations conditionnelles », *AJDA*, 2015, p. 1357.

¹⁴³⁹ CE, 9 avril 2014, *Commune de Saint-Martin-le-Vinoux*, n° 338363, rec. t. 827, 829 et 912. Cf. également : CAA Douai, 5 mars 2015, *SCI de l’Ermitage*, n° 14DA00401, inédit ; CAA Marseille, 16 décembre 2014, *Mme B.*, n° 13MA01274, inédit.

¹⁴⁴⁰ CAA Versailles, 5 mars 2015, *M. et Mme E.*, n° 13VE00153, inédit.

¹⁴⁴¹ CAA Marseille, 16 décembre 2014, *SAS “Urbatim”*, n° 13MA01514, inédit.

¹⁴⁴² Précision introduite par l’article 2 de l’ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l’urbanisme.

¹⁴⁴³ CE, 16 octobre 2017, *M. Besançon et a.*, n° 398902, rec. t. 859, concl. Odinet, via ArianeWeb.

¹⁴⁴⁴ J. Gourdou, *Les conséquences de la constatation de l’illégalité d’un acte administratif par le juge administratif*, op. cit., p. 72.

peut être rapprochée du pouvoir de modification directe dont dispose le juge du plein contentieux objectif¹⁴⁴⁵.

2. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LA MODIFICATION DIRECTE DE L'ACTE

480. Le nécessaire dépassement de l'économie des moyens pour modifier directement l'acte en plein contentieux objectif – Le juge du plein contentieux objectif s'apparente souvent, quant à l'usage de ses prérogatives, au juge de l'excès de pouvoir. Prononçant une annulation en conséquence du constat d'une illégalité, il recourt alors à la pratique de l'économie des moyens de façon identique. L'analyse de Hélène Lepetit-Collin, dans sa thèse sur le plein contentieux objectif, est sur ce point significative : l'usage de l'économie des moyens « met en évidence une certaine proximité entre l'office du juge du plein contentieux objectif et celui du juge de l'excès de pouvoir. »¹⁴⁴⁶ Autrement dit, la pratique de l'économie des moyens est l'indice d'un office sinon identique, du moins proche de l'office classique du juge de l'excès de pouvoir. Conséquence de ce que, généralement, la technique suit l'office, et de ce que, particulièrement, l'économie des moyens se marie si bien avec la logique du recours-guillotine.

Mais le plein contentieux objectif offre au juge, dans une variété de matières, la possibilité d'ajuster sa réponse aux caractéristiques de l'illégalité entachant l'acte litigieux en modifiant une partie de celui-ci, sans être limité uniquement à la destruction totale de l'acte via le prononcé d'une annulation. Le contentieux des autorisations d'exploiter les installations classées pour la protection de l'environnement en est un premier exemple. Un tiers peut en effet demander à titre principal l'annulation d'une telle autorisation : si le juge accueille la demande, il annule l'acte tel un juge de l'excès de pouvoir, en examinant expressément et retenant un unique moyen, configuration dominante¹⁴⁴⁷.

¹⁴⁴⁵ Il s'agit en effet de « redéfinir le contenu de la décision attaquée », traduisant ainsi « un véritable pouvoir de réformation partielle » (D. Bailleul, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, n° 273, p. 286) ; « (...) une annulation partielle peut s'apparenter à une réformation dans la mesure où l'acte est parfois modifié de façon significative. » (J. Gourdou, *op. cit.*, p. 84) ; « Cette possibilité d'annulation partielle montre que les frontières sont parfois minces entre le recours en annulation et le recours en réformation (...) annuler un seul mot dans un texte, c'est parfois en modifier le sens, c'est un peu le réformer. » (B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen*, Dalloz, Presses de SciencesPo, 2^e éd., 2018, p. 712).

¹⁴⁴⁶ H. Lepetit-Collin, *op. cit.*, n° 579, p. 442 : « Lorsqu'il met en œuvre la technique de l'économie des moyens, le juge du plein contentieux objectif se comporte comme un juge de l'illégalité de l'acte administratif. »

¹⁴⁴⁷ P. ex., se prononçant sur le vu d'un unique moyen, et annulant « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête » : CAA Nantes, 31 mars 1995, *Association Adicet et Cailbault*, n° 94NT00173, inédit ; CAA Nantes, 13 juin 2014, *M. E. et a.*, n° 12NT00974, inédit ; TA Amiens, 28 mai 2002, *Association Sempigny-pont-l'évêque environnement*, n° 001443, inédit ; CAA Nantes, 8 avril 2008, *M. Patrick X.*, n° 07NT01995, inédit ; CAA Nantes, 31 janvier 2006, *Association de défense contre les nuisances industrielles*, n° 04NT00822, inédit. Confirmant cette analyse, v. J.-P. Boivin, *Pratique du contentieux des installations*

Cependant, lorsque les moyens soutenant la demande d'annulation ne peuvent prospérer, le juge peut, au lieu de rejeter la demande, opter pour une voie médiane consistant à modifier les prescriptions qui accompagnent l'autorisation délivrée¹⁴⁴⁸. L'acte est maintenu en vigueur mais corrigé sur un point précis, la modification se présentant dans cette hypothèse comme alternative à l'annulation. De telles décisions tendent à un bilan complet des moyens soulevés à l'encontre de l'autorisation contestée, nécessaire pour le juge afin qu'il identifie précisément l'étendue de l'illégalité donnant lieu à correction, nécessaire également pour le requérant à l'égard duquel il faut démontrer que ses moyens tendant à l'annulation ne peuvent être accueillis. Ne pouvant se contenter de constater l'irrégularité des prescriptions, le juge doit opérer un rejet exprès de l'ensemble des moyens qui auraient pu en justifier l'annulation, avant de renvoyer les parties devant l'autorité administrative pour procéder aux prescriptions selon les motifs de la décision juridictionnelle¹⁴⁴⁹, lorsqu'il apparaît que la juridiction « ne dispo[se] pas d'éléments suffisants pour fixer elle-même de nouvelles prescriptions »¹⁴⁵⁰. Le juge peut aussi modifier directement, de lui-même, les prescriptions litigieuses. Ce pouvoir implique un examen complet des moyens de légalité, le juge ne pouvant maintenir en vigueur une partie contestée de l'acte qui serait irrégulière¹⁴⁵¹.

De même, lorsqu'il statue comme juge de plein contentieux à l'égard de sanctions, le juge administratif est généralement saisi d'une demande d'annulation qu'il peut accueillir, tel un juge de l'excès de pouvoir, en se bornant à accueillir un moyen de légalité externe¹⁴⁵² ou interne¹⁴⁵³ sans se prononcer sur aucun autre moyen. Il peut également modifier le contenu de la sanction infligée, mais alors ne peut se limiter à ne répondre qu'au seul moyen retenu à cet effet. Il lui faut préalablement écarter de façon explicite l'ensemble des moyens soulevés à l'appui de la demande d'annulation, pour démontrer que cette dernière ne pouvait être accueillie, et pour assurer que la sanction, qui demeure maintenue, n'est pas irrégulière dans

classées et des carrières, Le Moniteur, 2010, p. 96 ; E. Guillaume, « Contentieux des installations classées », *RDCA*, n° 69.

¹⁴⁴⁸ CE, 31 mars 2004, *Epoux Gaston*, n° 250378, rec. t. 809 : « en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi du 19 juillet 1976, le juge administratif peut aggraver ou compléter les prescriptions de l'arrêté d'autorisation ou substituer aux règles fixées par le préfet, d'autres prescriptions techniques de nature à assurer la préservation de l'environnement ».

¹⁴⁴⁹ P. ex. : CAA Nantes, 16 mai 2001, *S.A. Beaufils*, n° 97NT02233, inédit ; CAA Lyon 7 décembre 1999, *Le comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie*, n° 98LY00059, inédit.

¹⁴⁵⁰ CAA Nancy, 31 décembre 1992, *Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions*, n° 91NC00568, rec. 602.

¹⁴⁵¹ P. ex. : CAA Lyon, 25 avril 2000, *Fédération Rhone-Alpes de protection de la nature*, n° 98LY00032, inédit ; CAA Bordeaux, 17 décembre 2013, *M. et Mme C.*, n° 12BX00005, inédit.

¹⁴⁵² P. ex. : CE, 14 décembre 2011, *SAS Optical Center*, n° 330762, inédit.

¹⁴⁵³ P. ex. : CE, 24 avril 2012, *Mme Pelras et Quistrbert*, n° 338786, rec. t. 595.

son principe¹⁴⁵⁴.

Dans le contentieux des titres exécutoires, le juge peut annuler totalement l'état exécutoire¹⁴⁵⁵ ou, après avoir écarté les moyens visant à l'annulation totale, modifier directement le montant de la somme à recouvrer¹⁴⁵⁶. Le contentieux de l'indu de revenu de solidarité active, dont l'arrêt *Mme Guionnet*¹⁴⁵⁷ achève « l'alignement sur le contentieux du titre exécutoire »¹⁴⁵⁸, conduit aux mêmes solutions : la réduction par le juge du montant de l'indu à recouvrer lui interdit de se limiter à la réponse à un unique moyen, à la fois pour rejeter expressément les moyens soutenant la demande d'annulation totale et pour isoler l'étendue de l'irrégularité corrigée. Le juge qui modifie directement l'acte contesté doit s'assurer de sa régularité tandis qu'il substitue sa décision à celle de l'administration.

B. L'ÉMERGENCE DE TECHNIQUES NOUVELLES D'ADAPTATION DE LA SOLUTION AU MOTIF D'ILLÉGALITÉ

481. L'exercice du pouvoir d'injonction dépend du motif d'illégalité retenu comme fondement de l'annulation de l'acte litigieux. L'affinement des pouvoirs du juge franchit une nouvelle étape avec la possibilité de moduler le contenu de l'injonction en conditionnant son exécution à l'absence de régularisation de l'acte. L'injonction conditionnelle sous réserve de régularisation rend d'autant plus nécessaire une réponse complète aux moyens de légalité (1). Il en va de même d'une autre technique émergente : l'annulation conditionnelle (2).

I. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC L'INJONCTION CONDITIONNELLE

482. Le juge peut subordonner certaines injonctions à la condition que l'acte attaqué ne soit pas régularisé dans un délai déterminé. L'économie de moyens de légalité semble de prime abord devoir être écartée, pour isoler précisément l'illégalité à régulariser, pour s'assurer qu'une injonction inconditionnelle ne pouvait être prononcée, pour faire enfin la démonstration, qu'après régularisation, l'acte ne demeurera pas entaché d'un vice dénoncé dans l'instance mais qui aurait été économisé par le juge.

¹⁴⁵⁴ P. ex. : CE Ass., 11 mars 1994, *La Cinq*, n° 115052, rec. 117 ; CE Ass., 16 février 2009, *Société Atom*, n° 274000, rec. 25 ; CAA Bordeaux, 26 juin 2014, *Centre hospitalier de La Rochelle*, n° 13BX00199, inédit ; CAA Bordeaux, 16 décembre 2014, *Caisse primaire d'assurance maladie du Gers*, n° 12BX02165, inédit ; CAA Nantes, 6 juin 2014, *Centre hospitalier privé Saint-Martin de Caen*, n° 12NT01531, inédit ; CAA Nantes, 21 février 2014, *Centre hospitalier régional d'Orléans*, n° 11NT01561, inédit.

¹⁴⁵⁵ P. ex. sur la base d'un unique vice de motivation : CE, 22 juillet 2015, *Société Halliburton Manufacturing and Services France*, n° 367567, rec. t. 611 ; pour une violation des droits de la défense : CE, 11 décembre 1992, *Société Inefor*, n° 95716, rec. 440.

¹⁴⁵⁶ Ce qui peut s'apparenter essentiellement à une annulation partielle, par exemple lorsque l'état exécutoire est modifié en tant qu'il concerne une certaine période : CE, 17 mai 1999, *Ville de Montgeron*, n° 140302, inédit.

¹⁴⁵⁷ CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, précit.

¹⁴⁵⁸ L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, chron. sous CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, *AJDA*, 2017, p. 272, spéc. p. 273.

483. Nécessité d'une remise en cause de l'économie des moyens préalablement au prononcé d'une injonction conditionnelle – L'arrêt *Mme Mas* reconnaît que « l'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation éventuelle par l'administration, que les sommes perçues par l'administration sur le fondement du titre ainsi dépourvu de base légale soient immédiatement restituées à l'intéressé »¹⁴⁵⁹. Encore faut-il s'assurer, donc, que le titre exécutoire n'est annulé que « pour un motif de régularité en la forme ». En application de cette jurisprudence, compte tenu de la variation de l'injonction en fonction de l'illégalité entachant l'acte attaqué, la réponse à l'ensemble des moyens de légalité interne semblait avoir été confirmée comme préalable nécessaire en cas de demande d'injonction à restituer les sommes suite à l'annulation d'un ordre de recette¹⁴⁶⁰ ou d'une décision de reversement¹⁴⁶¹, conformément aux conclusions des rapporteurs publics sur ces affaires. L'absence d'un examen de la légalité interne préalablement au prononcé d'une telle injonction conditionnelle a d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil d'Etat¹⁴⁶². Cependant, les arrêts en question n'ont pas été fichés sur ce point et leur formulation, comme l'ont remarqué des chroniqueurs du Conseil d'Etat, ne peut être interprétée comme posant l'obligation d'un tel examen¹⁴⁶³.

484. Résistance de l'économie des moyens – La pratique de l'injonction conditionnelle a par la suite été solennellement consacrée par la Section du contentieux dans l'arrêt *Commune d'Emerainville* en 2016¹⁴⁶⁴. Le rapporteur public Vincent Daumas, prenant appui sur les jurisprudences précitées ayant de leur propre mouvement dépassé l'économie des moyens préalablement au prononcé d'une injonction conditionnelle, a proposé, avec insistance, de reconnaître l'obligation d'une telle pratique. Il ne fut pas suivi par la formation de jugement qui n'en dit mot. La solution fût étendue au contentieux de l'indu de RSA quelques mois plus tard dans l'arrêt *Mme Guionnet* qui réaffirme la liberté de choix du motif d'annulation, sans imposer d'obligation d'examen préalable des moyens de légalité interne

¹⁴⁵⁹ CE, 11 décembre 2006, *Mme Mas*, n° 280696, rec. 526, concl. Mitjavile ; *AJDA*, 2007, p. 2433, note Blanco.

¹⁴⁶⁰ CE, 16 mars 2011, *Ministre de la défense et des anciens combattants c. Compagnie China Shipping France Container Lines*, n° 324984, rec. 84, *RJEP*, 2011, p. 26, concl. Liéber.

¹⁴⁶¹ CE Sect., 13 mars 2015, *Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)*, n° 364612, rec. 84, concl. Daumas, via ArianeWeb, *AJDA*, 2015, p. 1646. Selon le professeur Cassia, « Il est probable que la démarche suivie par la décision ODEADOM déteindra sur le juge de l'exécution saisi au titre des articles L. 911-1 ou L. 911-4. », obs. sous CE Sect., 22 février 2002, *Dieng*, *GACA*, 6^e éd., n° 72.8, p. 1387.

¹⁴⁶² CE, 16 janvier 2015, *SARL Les Serres Vermeil*, n° 367769, inédit : « la cour n'a pas répondu aux moyens par lesquels les requérantes soutenaient devant elle que les sommes dont il leur était demandé la restitution n'étaient pas fondées ; que, par suite, en s'abstenant de statuer sur le bien-fondé des titres exécutoires litigieux, la cour a commis une erreur de droit et insuffisamment motivé son arrêt ».

¹⁴⁶³ L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, « Contentieux du RSA : retour au droit commun », *loc. cit.*, spéc. p. 274.

¹⁴⁶⁴ CE Sect., 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, n° 363047, rec. 291, concl. Daumas ; *AJDA*, 2016, p. 1859, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet ; *AJCT*, 2017, p. 46, obs. Didriche ; *RFDA*, 2017, p. 289, concl. Daumas.

pour le prononcé de l'injonction conditionnelle¹⁴⁶⁵. La haute juridiction en reste donc à la confiance dans le juge qui saura se prononcer « pour le motif qui lui paraît, compte tenu des éléments qui lui sont soumis, le mieux à même, dans l'exercice de son office, de régler le litige »¹⁴⁶⁶.

La justification de ce maintien de l'économie des moyens par les chroniqueurs du Conseil d'Etat confirme les fonctions remplies par cette technique : elle leur évite de se prononcer sur des points délicats pour ne pas fragiliser leur décision¹⁴⁶⁷. Le maintien de l'économie des moyens à l'encontre d'une logique de sophistication de l'intervention juridictionnelle, donc du diagnostic de la légalité de l'acte attaqué, confirme l'importance que cette technique revêt pour le juge administratif, comme instrument de maîtrise de sa parole. En maîtrisant ses motifs, il maîtrise ses pouvoirs, fonction essentielle de l'économie des moyens. La réticence du juge à abandonner ici l'économie des moyens, lorsqu'il associe injonction et régularisation, deux solutions pourtant elles-mêmes difficilement compatibles avec cette technique, est significative de la tension entre l'attachement du juge à celle-ci et le mouvement de sophistication de ses pouvoirs. Cette contradiction croissante est une déclinaison exemplaire de la crise de l'économie des moyens. L'arrêt *EDEN*¹⁴⁶⁸ devrait apporter un début de réponse à ce problème sur le point précis de l'injonction conditionnelle, type *Commune d'Emerainville* ou *Mme Guionnet* : l'encadrement général du choix du moyen en cas de demande d'injonction a vocation à s'appliquer aux hypothèses particulières d'injonction conditionnelle, imposant au juge d'examiner prioritairement les moyens susceptibles de justifier une injonction inconditionnelle.

2. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC L'ANNULATION CONDITIONNELLE

485. La nécessité d'un abandon de l'économie des moyens pour l'ouverture d'une possibilité de régularisation – Dans un article de 1995, le professeur Gilli proposait la consécration du recours à la technique de la « légalité sous réserve » afin d'éviter les annulations de permis de construire pour des illégalités régularisables¹⁴⁶⁹. Distincte dans ses modalités, la technique de l'annulation conditionnelle est identique dans sa finalité¹⁴⁷⁰. Elle

¹⁴⁶⁵ CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, n° 389642, rec. 556, concl. Lessi ; *AJDA*, 2017, p. 272, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet.

¹⁴⁶⁶ *Ibid.*

¹⁴⁶⁷ L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, « Contentieux du RSA : retour au droit commun », *loc. cit.*, spéc. p. 274 sq.

¹⁴⁶⁸ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit.

¹⁴⁶⁹ J.-P. Gilli, « Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve », *AJDA*, 1995, p. 355.

¹⁴⁷⁰ Le commissaire du gouvernement Lamy avait étudié cette piste dans ses conclusions sur l'arrêt *Vassilikiotis* en 2001, comme technique permettant de « sanctionner l'illégalité en portant le moins possible atteinte à ce qui en soi n'est pas illégal et qui doit être préservé. », F. Lamy, concl. sur CE Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*,

« consiste, pour le juge, à subordonner le maintien d'un acte unilatéral ou d'un contrat administratifs à l'adoption de mesures de régularisation. L'acte ne sera maintenu que s'il est régularisé par l'administration. »¹⁴⁷¹

Ainsi, dans la décision *Titran* de 2001, le Conseil d'Etat ouvre au Ministre de la justice un délai de deux mois pour régulariser un arrêté relatif à la mise en œuvre d'un système de gestion automatisé de procédures dans les tribunaux de grande instance conformément aux prescriptions émises par la CNIL et qui n'avaient pas été respectées¹⁴⁷². « Faute pour le garde des sceaux d'avoir rétabli, dans le délai fixé (...), la légalité du traitement automatisé », l'annulation prendra effet. La pratique de l'économie des moyens dans cette décision étonne, le juge se limitant à ne répondre qu'au moyen de légalité qu'il accueille, tiré du non-respect de l'avis de la CNIL. Pourtant, le juge ne saurait maintenir les effets d'un acte après régularisation de l'un de ses aspects, sans s'être assuré que les autres aspects contestés de l'acte ne sont pas également illégaux. Sinon, la régularisation à laquelle l'administration est invitée à procéder pourrait maintenir en vigueur un acte entaché d'illégalités pourtant dénoncées au procès, faisant perdre son efficacité au procédé qui deviendrait excessivement protecteur de l'administration, et insuffisamment protecteur de la légalité.

486. L'insertion du critère du motif d'illégalité au sein d'un bilan à plusieurs facteurs – Dans la décision *Titran*, le juge tient compte, pour décider de reporter la date d'effet de l'annulation, de ce que l'acte annulé « est nécessaire au bon fonctionnement de la justice ». La prise en compte du caractère régularisable de l'acte litigieux n'est donc pas l'unique paramètre, mais s'intègre dans une analyse plus large de l'opportunité de déroger au principe de l'annulation immédiate et inconditionnelle. L'intérêt général attaché à l'acte litigieux permet de se détacher d'une application trop mécanique du principe de légalité. Cette même logique est implicite dans l'arrêt *Ministre de l'Intérieur c. SIDEN*¹⁴⁷³. Cet arrêt applique

rec. 303.

¹⁴⁷¹ H. Bouillon, « La régularisation d'un acte administratif après annulation conditionnelle : une technique en gestation », *AJDA*, 2018, p. 142, spéc. p. 145. Cette technique est ici distinguée de celle du sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation, prévue par les articles L. 600-5-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme. Pour qu'il y ait, à proprement parler, annulation conditionnelle, le juge doit prononcer cette annulation et la conditionner à une régularisation *a posteriori* de la décision juridictionnelle. Dans le cas des articles précités du code de l'urbanisme, le juge ne prononce aucune annulation – ni immédiate, ni conditionnelle – lorsqu'il sursit à statuer, et si l'administration ne régularise pas l'acte litigieux dans le délai fixé, le juge prononce alors une annulation immédiate et inconditionnelle.

¹⁴⁷² CE, 27 juillet 2001, *Titran*, n° 222509, rec. 411 ; *AJDA*, 2001, p. 1046, chron. Guyomar et Collin.

¹⁴⁷³ L'annulation conditionnelle peut aussi être prononcée à l'égard d'un contrat, comme l'illustre l'arrêt *Ministre de l'Intérieur c. SIDEN* de 2011 (CE, 23 décembre 2011, n° 348647, rec. 662 ; *AJDA*, 2012, p. 1064, note Quyyollet ; *AJCT*, 2012, p. 315, obs. Lanzarone et Braunstein ; *JCP A*, 2012, actu 13, obs. Erstien, *ibid.*, n° 2154, obs. Linditch ; *RFDA*, 2012, p. 683, note Delvolvé ; *BJCP*, 2012, n° 2, p. 125, concl. Dacosta ; *DA*, 2012, n° 27, note Claeys ; *CMP*, 2012, p. 56, note Pietri.) Saisi d'un déféré préfectoral, le Conseil d'Etat annule un contrat

l'office défini par la jurisprudence *Tropic*, à savoir une mise en balance, en face du principe de légalité, du principe de sécurité juridique et de l'intérêt général lié à l'exécution du contrat. Le choix d'une annulation conditionnelle sous réserve de régularisation, si elle dépend du contenu de l'illégalité entachant le contrat, relève également d'une prise en compte de l'intérêt général attaché à son exécution.

De telles analyses relèvent de la méthode du bilan dont l'application, en voie d'extension, aboutit également, selon ses propres modalités, à un dépassement de l'économie des moyens.

§2. LES ALTERNATIVES À L'ANNULATION DÉPENDANT D'UN BILAN TENANT COMPTE DU MOTIF D'ILLÉGALITÉ

487. Lorsqu'il recourt à la méthode du bilan pour déterminer la solution à apporter à l'illégalité de l'acte litigieux, le juge ne fait pas seulement dépendre sa décision de l'étendue de l'illégalité : il tient compte d'une variété de caractéristiques – caractère régularisable, portée, gravité –, pour peser l'illégalité au regard d'autres facteurs – intérêt général, sécurité juridique. Le renouveau du contentieux contractuel (*A*) et la consécration du pouvoir de modulation des effets dans le temps d'une annulation (*B*), sont les deux principales illustrations de cette méthode en voie d'extension (*C*), et dont la mise en œuvre s'avère bien souvent incompatible avec l'économie des moyens.

A. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LA MÉTHODE DU BILAN DANS LE CONTENTIEUX CONTRACTUEL

488. La prise en compte du motif d'illégalité dans le contentieux des actes détachables – La prise en compte du motif d'illégalité comme facteur de détermination de la solution juridictionnelle trouve son origine dans le développement du contentieux des actes détachables. Une jurisprudence séculaire autorisait les tiers à contester par la voie du recours pour excès de pouvoir un acte détachable d'un contrat, tout en leur refusant un recours direct¹⁴⁷⁴. Quant aux conséquences de l'annulation d'un tel acte, la Section du rapport et des études avait indiqué, dans un avis de 1989, que l'exécution d'un marché de fournitures pouvait être poursuivie à la suite de l'annulation de la décision de passer ce marché, dans la mesure où l'intérêt général était attaché à la poursuite de son exécution et où l'irrégularité ayant justifié l'annulation de l'acte détachable « avait été sans incidence sur le choix du

pour vice d'incompétence de la décision autorisant la signature du marché, et considère qu'« eu égard au motif d'annulation du marché, il y a lieu de décider que cette annulation ne prendra effet qu'à l'expiration d'un délai de 3 mois » sous réserve d'une régularisation, dans ce délai, de la délibération autorisant la signature du contrat.

¹⁴⁷⁴ CE, 24 décembre 1897, *Le Buf*, rec. 48.

cocontractant »¹⁴⁷⁵. L'arrêt *Yacht Club* a confirmé en 1993 cette solution, éclairée par les conclusions de Marcel Pochard : les conséquences de l'annulation d'un acte détachable sur le contrat doivent, « à titre principal », s'apprécier au regard du « motif qui a justifié l'annulation », pour examiner si ce dernier « tient précisément au contenu du contrat lui-même » ou s'il s'agit d'un « vice propre » à l'acte détachable qui n'affecte pas le contrat en lui-même¹⁴⁷⁶. C'est au juge de l'exécution qu'est ensuite revenue la charge d'apprécier si le motif d'annulation de l'acte pouvait justifier de prononcer à l'encontre de l'administration une astreinte¹⁴⁷⁷ ou une injonction¹⁴⁷⁸ à saisir le juge du contrat pour en faire constater la nullité. L'appréciation de la portée du motif d'illégalité a été ensuite intégrée au sein d'un bilan qui impose au juge de l'injonction de « vérifier que la nullité du contrat ne portera pas, si elle est constatée, une atteinte excessive à l'intérêt général »¹⁴⁷⁹. A la variété des facteurs pris en compte par le juge de l'exécution s'ajoute la variété des décisions qu'il peut adopter en conséquence de cet examen, depuis la décision *Ophrys* de 2011¹⁴⁸⁰ : poursuite de l'exécution du contrat, sous d'éventuelles régularisations, résiliation, avec possible effet différé, enfin résolution. Le choix continue de s'opérer en fonction d'un bilan tenant compte, notamment, de « la nature de l'illégalité commise ». Intégrant une notion introduite par l'arrêt *Commune de Béziers* de 2009¹⁴⁸¹, l'arrêt *Ophrys* précise que le choix le plus radical de la résolution ne peut procéder que d'une « illégalité d'une particulière gravité »¹⁴⁸².

¹⁴⁷⁵ EDCE, 1989, n° 41, CJEG, 1991, p. 115, chron. Pacteau. L'urgence en l'espèce était celle « qui s'attache à la lutte contre les pollutions ». Confirmé par CE, avis, 3 décembre 1997, *Avrillier*, n° XCE031297X, AJDA, 1998, p. 169, obs. Richer : si « l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir, à la demande d'un tiers, d'un acte détachable du contrat n'a, par elle-même, aucun effet direct sur ce contrat », il revient néanmoins à l'administration d'apprécier si le contrat doit être poursuivi ou résilié, et ce, « eu égard aux motifs de la décision d'annulation de l'acte détachable » (refusant en l'espèce de considérer que le motif d'annulation de l'acte détachable – vice de procédure tenant dans le défaut d'information complète du conseil municipal – entraînait la nullité du contrat).

¹⁴⁷⁶ CE, 1^{er} octobre 1993, *Société « Le Yacht-Club international de Bormes-les-Mimosas »*, n° 54660, rec. 874, AJDA, 1993, p. 810, concl. Pochard, RFDA, 1994, p. 248, note Pacteau.

¹⁴⁷⁷ CE Sect., 7 octobre 1994, *Epoux Lopez*, n° 124244, rec. 430, concl. Schwartz ; AJDA, 1994, p. 867, chron. Touvet et Stahl ; RFDA, 1994, p. 1090, concl. Schwartz, *ibid.*, p. 1098, obs. Pouyaud.

¹⁴⁷⁸ CE Sect., 26 mars 1999, *Société Hertz France et a.*, n° 202256, rec. 95, concl. Stahl ; RFDA, 1999, p. 977, obs. Pouyaud ; RDI, 1999, p. 249, obs. Llorens ; D., 1999, p. 146.

¹⁴⁷⁹ CE, 10 décembre 2003, *Institut de recherche pour le développement*, n° 248950, rec. 501 ; BJCP, 2004, p. 136, concl. Piveteau ; AJDA, 2004, p. 394, note Dreyfus : en l'espèce, le motif d'illégalité retenu par le juge de l'excès de pouvoir « concerne l'objet même » du contrat.

¹⁴⁸⁰ CE, 21 février 2011, *Société Ophrys*, n° 337349, rec. 54 ; BJCP, 2011, p. 133, concl. Dacosta, *ibid.*, note Dourlens et de Moustier ; JCP, 2011, 2183, note Busson ; AJCT, 2011, p. 419, obs. Scanvic ; RDI, 2011, p. 277, obs. Noguellou ; AJDA, 2011, p. 356 ; DA, 2011, comm. 47, note Brenet.

¹⁴⁸¹ Cf. infra n° 489.

¹⁴⁸² Injonction à saisir le juge du contrat suite à un vice ayant affecté les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement : CAA Bordeaux, 9 février 2012, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région de Fleurance*, n° 10BX00257, inédit ; CAA Paris, 28 mars 2013, *Commune de Boissise-le-Roi*, n° 12PA01662, inédit. Injonction à saisir le juge du contrat suite à un vice touchant à l'objet même du contrat : CAA Lyon 2 janvier 2014, *Conseil régional de l'ordre des architectes d'Auvergne*, n° 12LY02827, AJDA, 2014, p. 985, note Chamming's ; CAA Douai, 22 janvier 2015, *Association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, n° 13DA01187, inédit ; CAA Paris, 18 septembre 2014, *Société Euro Disney Associés SCA*, n° 13PA03467, inédit ; CAA Nantes 11 juillet 2014, *Société Héлары Granulats*,

Cette jurisprudence est difficilement compatible avec l'économie des moyens : la décision du juge de l'injonction, se prononçant « eu égard à la nature de l'irrégularité commise »¹⁴⁸³, est conditionnée par les motifs retenus par le juge de l'annulation, alors même que celui-ci a pu ne pas retenir l'ensemble des motifs susceptibles d'être accueillis par recours à l'économie des moyens. Or, par l'arrêt *Véolia* rendu le même jour que l'arrêt *Ophrys*, le Conseil d'Etat indique, conformément aux conclusions de Bertrand Dacosta, que le juge de l'injonction ne peut rechercher d'autres motifs d'illégalité que celui ou ceux retenus par le juge de l'excès de pouvoir¹⁴⁸⁴. Le juge de l'exécution est ainsi maintenu tributaire de l'éventuelle économie de moyens pratiquée par le juge de l'annulation de l'acte détachable, alors même que l'exercice de son office implique et dépend de l'examen approfondi de la portée et la gravité de l'illégalité ou des illégalités entachant cet acte. L'économie des moyens apparaît alors comme une technique inadaptée à une jurisprudence d'expansion des pouvoirs et de l'examen du juge, une méthode de simplification du travail juridictionnel incompatible avec la sophistication de son office.

489. La prise en compte du motif d'illégalité dans le cadre du nouveau recours direct des tiers contre le contrat – La consécration d'un recours direct contre les contrats ouverts aux tiers intéressés a porté un coup d'arrêt à la jurisprudence relative aux actes détachables¹⁴⁸⁵. Elle complète la rénovation, par l'arrêt *Commune de Béziers* de 2009¹⁴⁸⁶, de l'office du juge du contrat saisi par les parties. Ce dernier arrêt consacre une variété de pouvoirs et le recours à la méthode d'un bilan qui, dans la continuité du contentieux des actes détachables, prend en considération les caractères des illégalités entachant le contrat, pour ainsi sauter « la barrière de l'automaticité irrégularité-nullité »¹⁴⁸⁷. Il appartient au juge, « lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités », au pluriel donc, « d'en apprécier l'importance et les conséquences ». Sa décision s'opère à la fois « en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles » et « après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise ». On retrouve la même variété de décisions à disposition du juge :

n° 12NT03221, inédit ; CAA Nancy, 14 avril 2014, *Commune de Lantenne-Vertière*, n° 13NC01024, inédit. Un arrêt *Commune de Divonne-les-Bains* est venu souligner encore l'enjeu du motif d'illégalité, en précisant les possibilités de régularisation qu'ouvrait une annulation de l'acte détachable pour vice de forme ou de procédure (CE, 8 juin 2011, n° 327515, rec. 278, *AJDA*, 2011, p. 1685, note Dreyfus).

¹⁴⁸³ CE, 4 juillet 2012, *Communauté d'agglomération de Chartres Métropole*, n° 352417, rec. t. 842, 847.

¹⁴⁸⁴ CE, 21 février 2011, *Société Véolia-Propreté et a.*, précit.

¹⁴⁸⁵ Bien que cette voie demeure ouverte pour le contentieux des actes détachables des contrats privés, CE, 29 décembre 2014, *Commune d'Uchaux*, n° 372477, rec. 416, concl. Daumas.

¹⁴⁸⁶ CE Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, n° 304802, rec. 509, *AJDA*, 2010, p. 142, chron. Liéber et Botteghi, *RFDA*, 2011, p. 511, concl. Glaser, *BJCP*, 2010, p. 138, concl. Glaser, *JCP A.*, 2010, 2070, comm. Linditch.

¹⁴⁸⁷ S.-J. Liéber et D. Botteghi, chron. sous CE Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, *AJDA*, 2010, p. 142, spéc. p. 144.

poursuite de l'exécution, régularisation, résiliation avec ou sans effet différé, annulation, cette dernière option ne pouvant être choisie qu'en conséquence du « caractère illicite du contenu du contrat » ou d'« un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement »¹⁴⁸⁸. L'ouverture d'un recours direct aux tiers s'est fondée sur les mêmes termes. L'arrêt *Tropic*¹⁴⁸⁹, réservé aux concurrents évincés, mentionnait le constat de « vices entachant la validité du contrat » et la prise en considération de « la nature de l'illégalité éventuellement commise ». Ainsi, « La large palette de pouvoirs offerte au juge » devait lui permettre « de cibler la mesure prescrite sur la nature du vice affectant le contrat. »¹⁴⁹⁰ L'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne* confirme la prise en considération de « la nature de ces vices » et précise que l'annulation ne peut être décidée que « si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office »¹⁴⁹¹. Au-delà des variations entre les termes de ces arrêts, l'essentiel demeure la « convergence »¹⁴⁹² de ces jurisprudences autour d'une variété de pouvoirs – régularisation, résiliation, annulation – dont l'usage est fonction de la mise en balance, d'un côté, des caractéristiques des illégalités entachant le contrat, de l'autre, de l'intérêt général attaché à la poursuite de son exécution¹⁴⁹³.

490. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec l'office renouvelé du juge du contrat – Les jurisprudences *Tropic* et *Département de Tarn-et-Garonne* multiplient les hypothèses dans lesquelles le constat d'une seule illégalité ne suffit pas au juge pour déterminer la solution à donner au litige. Suite à l'accueil d'un premier moyen qui s'avère régularisable, il faut au juge s'assurer qu'un autre moyen, invoqué ou d'ordre public, ne révèle pas l'existence d'un vice non régularisable. Si c'est le cas, mais que le vice ne justifie

¹⁴⁸⁸ De même, saisi d'un litige relatif à l'exécution du contrat, lorsqu'il constate une irrégularité « tenant au caractère illicite du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement », le juge écarte le contrat, CE Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, précit. ; CE, 12 janvier 2011, *Manoukian*, n° 338551, rec. 5.

¹⁴⁸⁹ CE Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, n° 291545, rec. 360, concl. Casas ; *BJCP*, 2007, p. 391, concl. Casas ; *RDP*, 2007, p. 1383, note Melleray, *ibid.*, p. 1402, concl. Casas ; *RFDA*, 2007, p. 696, concl. Casas, *ibid.*, p. 917, notes Moderne, Pouyau, Canedo-Paris ; *RJEP*, 2007, p. 327, note Delvolvé, *ibid.*, p. 337, concl. Casas ; *AJDA*, 2007, p. 1577, chron. Lenica et Boucher ; *D.*, 2007, p. 2500, note Capitant ; *JCP*, 2007, II, 10156, note Ubaud-Bergeron, 10160, note Seiller.

¹⁴⁹⁰ F. Lenica et J. Boucher, chron. sous CE Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, *AJDA*, 2007, p. 1577, spéc. p. 1581.

¹⁴⁹¹ CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, rec. 70 ; *RFDA*, 2014, p. 425, concl. Dacosta, *ibid.*, p. 438, note Delvolvé ; *AJDA*, 2014, p. 945, tribune Braconnier, *ibid.*, p. 1035, chron. Bretonneau et Lessi ; *D.*, 2014, p. 1179, obs. Montecler, *ibid.*, note Gaudemet et Dizier ; *RDI*, 2014, p. 344, obs. Braconnier ; *BJCP*, 2014, p. 204, concl. Dacosta, *ibid.*, note Terneyre ; *JCP A*, 2014, n° 2152, note Sestier, *ibid.*, n° 2154, note Hul ; *AJCT*, 2014, p. 375, obs. Dyens.

¹⁴⁹² P. Delvolvé, note sous CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, *RFDA*, 2014, p. 438, spéc. p. 444.

¹⁴⁹³ M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, n° 114.4, p. 908 : « doivent être mis en balance le degré de gravité des illégalités commises et les exigences de l'intérêt général ; c'est de cette balance que dépend la solution à adopter (...) ».

pas de mettre fin à l'exécution du contrat, il lui faut rechercher si un autre moyen le justifie. Hormis l'hypothèse où un seul moyen a été invoqué, le juge ne peut se borner à répondre expressément à un unique moyen que lorsque celui-ci suffit à justifier l'annulation, compte tenu de sa particulière gravité¹⁴⁹⁴, pouvant même, dans ce cas, statuer « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres vices invoqués contre ce contrat »¹⁴⁹⁵. En revanche, s'il accueille un moyen justifiant la résiliation, il lui faut s'assurer qu'aucun autre moyen ne justifie l'annulation du contrat compte tenu de la particulière gravité du vice soulevé¹⁴⁹⁶. L'accueil d'un moyen justifiant la résiliation ne permet pas au juge, ni dans la recherche ni dans la justification de la solution, de se dispenser d'examiner d'autres moyens¹⁴⁹⁷. La réponse exhaustive aux moyens peut s'opérer via le recours à un considérant balai¹⁴⁹⁸.

La différenciation, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache à l'exécution des contrats administratifs, des illégalités selon qu'elles sont ou non régularisables, et selon leur gravité, procède d'une sophistication de l'examen des moyens de légalité réduisant les possibilités pour le juge de se borner à accueillir un unique moyen sans répondre à aucun autre. En soit, la logique du bilan tend vers un examen complet de l'ensemble des moyens contestant la validité du contrat, de façon à éclairer au mieux la prise de décision quant aux

¹⁴⁹⁴ CAA Paris, 24 avril 2018, *Société GLBM*, n° 16PA03554, *AJDA*, 2018, p. 1904, note Rouvillois ; CAA Marseille, 18 juin 2018, *Société Raffalli Travaux publics*, n° 17MA00975, inédit ; CAA Nancy, 17 octobre 2017, *Société Atelier Bois*, n° 16NC01223, inédit ; CAA Marseille, 26 juin 2017, *Mme D.*, n° 16MA00872, inédit.

¹⁴⁹⁵ CAA Paris, 29 juillet 2016, *Ville de Paris*, n° 15PA02427, *AJDA*, 2016, p. 2281, concl. Rousset. Cf. également CAA Versailles, 7 avril 2016, *Société Clear Channel France*, n° 14VE00709, inédit. Cependant, peut-on émettre l'hypothèse que la particulière gravité de l'illégalité puisse résulter du cumul de plusieurs irrégularités, auquel cas même l'annulation nécessite la réponse à plusieurs moyens. En toute hypothèse, on trouve des arrêts dans lesquels les juges du fond concluent à l'annulation du contrat après avoir accueilli plusieurs moyens et considéré que « les illégalités et erreurs commises ont affecté la validité du choix de l'attributaire et constituent des vices suffisamment graves pour justifier l'annulation », CAA Marseille, 10 octobre 2011, *Département de la Corse du Sud*, n° 09MA04637, inédit. De même : CAA Marseille, 21 octobre 2011, *Société SCAM TP*, n° 08MA04767, inédit ; CAA Paris, 20 mars 2012, *Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés*, n° 11PA02323, inédit ; CAA Bordeaux, 5 juillet 2012, *Cabinet d'assurances AXA A*, n° 11BX00962, inédit ; CAA Versailles, 11 septembre 2014, *Commune de Saint-Cloud*, n° 12VE04165, inédit ; CAA Bordeaux, 8 octobre 2018, *Commune de Saint-Benoit*, n° 16BX02772, inédit.

¹⁴⁹⁶ CAA Marseille, 27 mars 2017, *Communauté d'agglomération de la Riviera française*, n° 16MA00398, inédit ; CAA Marseille, 3 mai 2017, *Société Appligos*, n° 16MA00920, inédit ; CAA Marseille, 18 avril 2016, *Société Etudes maintenance services*, n° 15MA01324, inédit ; CAA Nancy, 26 septembre 2017, *Société Schiocchet Excursions*, n° 16NC00080, inédit ; CAA Versailles, 11 juin 2015, *Office de coordination des transports pour la santé*, n° 13VE02791, inédit ; CAA Nancy, 30 juin 2016, *Société Econocom Products and Solutions SAS*, n° 15NC01460, inédit.

¹⁴⁹⁷ CAA Lyon, 27 septembre 2016, *Société Saur*, n° 14LY02684, inédit : après avoir considéré que le moyen accueilli par les premiers juges justifiait, non pas l'annulation, mais seulement la résiliation, le juge d'appel précise qu'il lui appartient, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, « de rechercher si un de ces autres moyens est de nature à justifier l'annulation du contrat ».

¹⁴⁹⁸ CAA Paris, 23 mai 2014, *Société Star Pacifique*, n° 11PA03812, inédit : dans le cadre de la jurisprudence *Tropic*, la cour retient deux moyens à l'encontre du contrat et, pour compléter son analyse, précise « qu'aucun des autres moyens invoqués ne permet de constater d'autres vices entachant la validité du contrat ». Elle réalise ensuite un bilan dont il ressort que la continuité du service public fait obstacle à une annulation, mais que la résiliation doit néanmoins être prononcée « eu égard à la gravité du vice retenu par le présent arrêt et en l'absence de régularisation possible ».

conséquences à tirer des vices qui l'affectent. Dans cette lignée, le juge peut répondre à l'ensemble des moyens, pour en accueillir certains et en rejeter d'autres, même s'il décide par la suite de prononcer l'annulation du contrat¹⁴⁹⁹.

B. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LA MÉTHODE DU BILAN DANS LA MODULATION DES EFFETS DANS LE TEMPS D'UNE ANNULATION

491. La nécessité d'un bilan pour décider de moduler – Pour décider de moduler les effets dans le temps d'une décision d'annulation, le juge doit procéder à un double bilan coûts/avantages, exposé dans l'arrêt *Association AC !*¹⁵⁰⁰. D'abord, un « bilan-diagnostic »¹⁵⁰¹ qui vise à identifier les conséquences excessives de la rétroactivité de l'annulation de l'acte litigieux « en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets ». Ce premier bilan ne fait pas référence au principe de légalité mais on peut penser que le caractère excessif des conséquences de la rétroactivité se mesure « au regard des exigences du principe de légalité qui l'ont motivée »¹⁵⁰². Ensuite, un « bilan-remède »¹⁵⁰³ qui vise à déterminer le contenu d'une éventuelle modulation en prenant en considération, « d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ». Le juge doit donc tenir compte, selon le considérant de principe, de l'atteinte au principe de légalité que présenterait une modulation. Surtout, le juge opère ce bilan « après avoir (...) examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause ».

492. L'obligation d'examen exhaustif des moyens posée par l'arrêt AC ! – Avant d'examiner si cette jurisprudence, comme cela a pu être affirmé, « porte un nouveau coup de boutoir »¹⁵⁰⁴ et « une entaille importante »¹⁵⁰⁵ à l'économie des moyens, il faut d'emblée

¹⁴⁹⁹ P. ex. : CAA Nancy, 7 février 2013, *Soprema entreprises SAS*, n° 11NC01001, inédit.

¹⁵⁰⁰ CE Ass., 11 mai 2004, *Association A.C. ! et a.*, n° 255866, rec. 197, concl. Devys ; *RFDA*, 2004, p. 438, étude Stahl et Courrèges, *ibid.*, p. 454, concl. Devys ; *AJDA*, 2004, p. 1049, comm. Bonichot, *ibid.*, p. 1183, chron. Landais et Lenica ; *DA*, 2004, étude 15, note Dubos et Melleray ; *JCP A*, 2004, 1826, note Bigot ; *D.*, 2005, p. 30, note Frier ; *RDP*, 2005, p. 536, note Guettier.

¹⁵⁰¹ E. Breen, « Réguler ou moduler ? Des précisions sur les pouvoirs réglementaires de l'ART et sur la modulation des effets dans le temps des annulations contentieuses », *JCP A*, 2005, n° 28, comm. 1263, spéc. p. 1104.

¹⁵⁰² *Ibid.*

¹⁵⁰³ *Ibid.*

¹⁵⁰⁴ O. Dubos, F. Melleray, note sous CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, *DA*, 2004, étude 15, spéc. n° 43.

prévenir certains risques de confusions. L'Assemblée du contentieux n'a pas imposé formellement une interdiction de l'économie des moyens : le considérant de principe de l'arrêt *AC !* n'impose pas une réponse expresse à tous les moyens, mais seulement un « examen »¹⁵⁰⁶. Le Conseil d'Etat confirme que pour l'exercice du bilan, le juge « n'est pas tenu, avant de procéder à cette appréciation, de se prononcer sur tous les moyens soulevés devant lui »¹⁵⁰⁷.

493. La signification incertaine de l'obligation d'examen exhaustif des moyens – Cependant, l'obligation d'examiner « l'ensemble des moyens (...) pouvant affecter la légalité de l'acte en cause », comme préalable à la décision de moduler ou non les effets de l'annulation, peut être interprétée comme impliquant, de fait, une forme d'interdiction de l'économie des moyens.

Comment, en effet, comprendre la signification de cette obligation ? En tant que telle, l'obligation d'un examen exhaustif des moyens apparaît redondante par rapport au travail qui est déjà celui du rapporteur et généralement du rapporteur public. S'il doit avoir un sens sur ce point, le considérant de principe de l'arrêt *AC !* indique que l'économie des moyens n'est pas possible en tant que méthode de recherche de la solution : le juge ne peut faire l'impasse sur l'analyse de la valeur d'aucun moyen pour déterminer s'il doit ou non moduler. Le juge doit donc tenir compte de l'ensemble des moyens de légalité justifiant l'annulation pour décider de moduler. Il fonde sa décision sur une prise en compte des différentes illégalités entachant l'acte, ce qui, selon nous, lui impose de relever expressément les illégalités qu'il constate. En effet, le juge ne saurait fonder sa décision, ou son refus de moduler, sur la base d'illégalités qu'il n'aurait pas désignées et justifiées dans ses motifs.

Dans cette optique, le juge peut procéder de deux façons. Première option : après avoir accueilli un moyen justifiant l'annulation, le juge accueille d'autres moyens au stade de l'examen de l'opportunité d'une modulation¹⁵⁰⁸. Seconde option : le juge accueille

¹⁵⁰⁵ F. Blanco, *op. cit.*, p. 519.

¹⁵⁰⁶ Olga Mamoudy remarque ainsi que le juge continue de pratiquer l'économie des moyens alors qu'il a, dans cette hypothèse « l'obligation d'examiner l'ensemble des moyens » (O. Mamoudy, « *D'AC ! à M6 en passant par Danthony* », *AJDA*, 2014, p. 501, spéc. p. 505). Mais il n'y a pas de contradiction si l'on considère que les opérations d'examen et de réponse à un moyen ne se confondent pas, la première pouvant s'opérer sans déboucher sur la seconde.

¹⁵⁰⁷ CE, 14 octobre 2009, *Région Midi-Pyrénées*, n° 310594, inédit.

¹⁵⁰⁸ L'arrêt *Association française contre les myopathies* semble indiquer qu'une telle pratique est possible, même si, dans cet arrêt, le moyen auquel il est répondu, au stade de l'examen de la modulation, est écarté : CE, 3 mars 2009, *Association française contre les myopathies*, n° 314792, rec. 69 ; *JCP A*, 2009, comm. 2116, note Bailleul. Dans ce cas, il s'autorise ce qu'il se refuse dans l'exercice du pouvoir d'injonction : rechercher si peuvent être accueillis des moyens de légalité autres que ceux ayant été expressément accueillis, précédemment dans la décision, pour fonder l'annulation. La rigidité entre les deux temps du jugement qui s'impose dans l'exercice du pouvoir d'injonction, et qui s'efface dans l'exercice du pouvoir de modulation, se justifie par le contenu différencié de ces deux pouvoirs. Le pouvoir de modulation consiste à modifier le contenu de la chose jugée,

expressément l'ensemble des moyens justifiant l'annulation, par anticipation, avant de se prononcer sur une éventuelle modulation. L'anticipation ne pose pas de problème pratique puisque la décision sur le principe de l'annulation et ses effets relève de la même formation de jugement, la même instance, dans un unique arrêt.

En résumé, l'obligation d'examen des moyens doit être comprise comme celle de tenir compte de l'ensemble des moyens de légalité fondés, qui elle-même implique de relever explicitement ces derniers. Par conséquent, si le juge est tenu d'accueillir explicitement tous les moyens fondés, on peut en déduire qu'un moyen non expressément accueilli est implicitement mais nécessairement rejeté. Un arrêt *Département du Nord* de 2010 confirme une telle solution¹⁵⁰⁹. Cette analyse des obligations du juge rejoint celle élaborée par le professeur Mamoudy dans sa thèse¹⁵¹⁰.

494. Cependant, de nombreuses incertitudes entourent les obligations du juge sur ce point. Premièrement, l'arrêt *Département du Nord* relatif au rejet implicite des moyens non expressément accueillis, est rendu en formation jugeant-seule et non fiché.

Deuxièmement, l'obligation d'une réponse expresse à tous les moyens accueillis, accompagnée d'un rejet implicite des autres moyens, serait identique aux obligations pesant sur le juge en contentieux de l'urbanisme, telles qu'elles résultent de l'interprétation jurisprudentielle de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme¹⁵¹¹. Le respect de cet article interdit au juge de prononcer une annulation « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens », cette formule laissant planer le doute sur le bien-fondé éventuel des moyens sur lesquels le juge ne s'est pas expressément prononcé¹⁵¹². Or, dans de nombreuses décisions dans lesquelles il recourt à la modulation, le juge se prononce bien, d'abord, « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens »¹⁵¹³.

Troisièmement, l'arrêt d'Assemblée *GISTI* du 11 avril 2012 évoque, au soutien de la modulation des effets de l'annulation, l'existence d'autres moyens invoqués par les parties et « susceptibles d'affecter les dispositions attaquées »¹⁵¹⁴. La pratique consistant à évoquer l'existence d'autres moyens fondés, sans motivation, sans même indiquer les moyens

tandis que le pouvoir d'injonction consiste uniquement à en expliciter la portée.

¹⁵⁰⁹ CE, 23 juillet 2010, *Département du Nord*, n° 333730, inédit.

¹⁵¹⁰ O. Mamoudy, *La modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français*, thèse, Paris 1, 2013, p. 171 à 181.

¹⁵¹¹ Cf. n° 692 et s.

¹⁵¹² CE, 16 juin 2004, *Société Laboratoire de biologie végétale Yves Rocher*, n° 254172, rec. t. 913.

¹⁵¹³ P. ex. : CE, 12 décembre 2007, *Sire*, n° 296072, rec. 471 ; *AJDA*, 2007, p. 2407, *ibid.*, 2008, p. 638, concl. Guyomar ; *D.*, 2008, p. 1457, note Caille ; *DA*, 2008, n° 26, note Bailleul.

¹⁵¹⁴ CE Ass., 11 avril 2012, *GISTI et a.*, n° 322326, rec. 142 ; *AJDA*, 2012, p. 396, chron. Domino et Bretonneau ; *D.*, 2012, p. 1712, note Bonnet ; *RFDA*, 2012, p. 547, concl. Dumortier, *ibid.*, p. 560, note Gautier.

concernés, nous paraît contestable, ne serait-ce qu'au regard de l'intelligibilité de la décision de justice. Toujours est-il que ces moyens ne sont ni expressément accueillis, ni explicitement ou implicitement rejetés. Une telle décision, rendue par l'Assemblée du contentieux, met en doute l'existence même d'une lecture claire par la haute juridiction des obligations du juge sur ce point.

Enfin, quatrième, la principale source d'incertitude tient encore à la mise en cause de la nécessité, en elle-même, de tenir compte de l'ensemble des motifs d'illégalité pour décider la modulation.

495. La prise en compte du motif d'illégalité comme facteur de modulation – Si le juge doit mettre en balance l'atteinte au principe de sécurité juridique en face de l'atteinte au principe de légalité, il doit, d'une certaine façon, mesurer, le plus précisément possible, le poids que pèse dans la balance le principe de légalité, et « mettre dans la balance tout le poids des vices dont l'acte est affecté. »¹⁵¹⁵

Ce poids peut varier selon deux considérations : d'une part, la gravité de l'illégalité commise, qui peut elle-même résulter, peut-on raisonnablement penser, d'un cumul d'illégalités ; d'autre part, le caractère régularisable de la ou des irrégularités entachant l'acte annulé. Dans cette logique, « plus le vice d'illégalité est grave, plus la rétroactivité peut apparaître souhaitable »¹⁵¹⁶. De même, le caractère régularisable du vice, par exemple par l'adoption d'une nouvelle décision de même contenu à la suite d'une annulation pour vice de procédure, faciliterait la décision de moduler. C'est en ce sens que le juge doit « procéder à un bilan entre le principe de légalité et les considérations relatives à la sécurité juridique »¹⁵¹⁷.

Des jurisprudences viennent confirmer cette analyse. Dans l'arrêt *France Télécom*, première application de la modulation par le Conseil d'Etat après *AC !*, la Section du contentieux décide de moduler l'annulation d'une décision de l'Autorité de régulation des télécommunications pour erreur de droit tenant au mode de calcul utilisé, « compte tenu tant de la nature du moyen d'annulation retenu que de ce qu'aucun des autres moyens soulevés ne peut être accueilli »¹⁵¹⁸. La nature du motif d'annulation avait été prise en compte par le commissaire du gouvernement pour mesurer la disproportion des effets de l'annulation¹⁵¹⁹, et

¹⁵¹⁵ E. Breen, *loc. cit.*, spéc. p. 1106.

¹⁵¹⁶ A.-C. Bezzina, « 2004-2014 : les dix ans de la jurisprudence *AC !* », *RFDA*, 2014, p. 735, spéc. p. 743.

¹⁵¹⁷ C. Guettier, « Chronique de jurisprudence administrative 2004 », *RDP*, 2005, p. 493, spéc. p. 540.

¹⁵¹⁸ CE, 25 février 2005, *France Télécom*, n° 247866, rec. 86 ; *AJDA*, 2005, p. 997, chron. Landais et Lénica ; *RFDA*, 2005, p. 802, concl. Prada-Bordenave.

¹⁵¹⁹ E. Prada-Bordenave, concl. sur CE, 25 février 2005, *France Télécom*, *RFDA*, 2005, p. 802 : « Si l'on rapproche tous ces risques de l'illégalité tout à fait vénielle commise par l'ART, on ne peut qu'être impressionné de la disproportion qui existe entre les deux. ».

les chroniqueurs du Conseil d'Etat sur cet arrêt n'ont pas manqué d'en souligner l'enjeu¹⁵²⁰. Ainsi le Conseil d'Etat, écrit Frédéric Dieu, « s'appuie à la fois sur le fait que l'illégalité sanctionnée n'est pas "majeure" (...) et sur le fait qu'il s'agit précisément de la seule illégalité "sanctionnable". En d'autres termes, c'est "notamment" (...) le caractère à la fois mineur et isolé de l'illégalité sanctionnée qui est de nature à justifier l'application du pouvoir de modulation de l'annulation contentieuse. »¹⁵²¹ L'arrêt *France Télécom* a donc pu être interprété par la doctrine comme confirmant la nécessité d'un dépassement de l'économie des moyens afin de prendre en compte la nature du motif d'annulation¹⁵²². L'arrêt *Sire*¹⁵²³ de 2007 confirme la prise en compte du motif d'illégalité, pour moduler les effets de l'annulation de la nomination d'un magistrat pour vice de procédure, reprenant la formule de l'arrêt *France Télécom*, tandis que les conclusions du commissaire du gouvernement révèlent, là aussi, une appréciation de la disproportion entre le contenu de l'illégalité et ses effets¹⁵²⁴. Le professeur Bailleul a pu voir dans cet arrêt la confirmation d'une nécessaire prise en compte des « degrés de gravité » des illégalités conduisant mécaniquement à « une rupture avec la logique de l'économie des moyens habituellement pratiquée par le juge administratif dans le contentieux de la légalité »¹⁵²⁵. Les arrêts d'Assemblée *Danthony*¹⁵²⁶ de 2011 et *Société M6*¹⁵²⁷ de 2013 décident de moduler en reproduisant la même formule que les arrêts *France Télécom* et *Sire* relativement aux motifs d'annulation, confortés, là encore, par une appréciation de la disproportion entre le contenu de l'illégalité et ses effets par le rapporteur public¹⁵²⁸. Bien

¹⁵²⁰ C. Landais, F. Lénica, chron. sous CE, 25 février 2005, *France Télécom*, *AJDA*, 2005, p. 997, spéc. p. 1000 : « le juge est bien tenu d'examiner le bien-fondé de l'ensemble des moyens soulevés devant lui, afin de vérifier si l'accueil d'un autre de ceux-ci serait susceptible de commander un déplacement du point d'équilibre du principe de sécurité juridique vers le principe de légalité et donc de faire obstacle à cette modulation. ».

¹⁵²¹ F. Dieu, note sous CE, 11 janvier 2006, *Association des familles victimes du saturnisme et a* *AJDA*, 2006, p. 2428, spéc. p. 2432.

¹⁵²² E. Breen, *loc. cit.*, spéc. p. 1106 ; F. Blanco, *op. cit.*, p. 524.

¹⁵²³ CE, 12 décembre 2007, *Sire*, précit.

¹⁵²⁴ M. Guyomar, concl. sur CE, 12 décembre 2007, *Sire*, *AJDA*, 2008, p. 638 : « Nous prenons également en compte les motifs d'annulation que nous avons développés ci-dessus : ils n'affectent pas la qualité intrinsèque des magistrats dont la nomination est annulée. L'un devait céder sa place à une nomination de plein droit et l'autre a simplement présenté sa candidature hors délai. Et nous relevons enfin le caractère non fondé des autres moyens qui étaient soulevés par les requérants. ».

¹⁵²⁵ D. Bailleul, note sous CE, 12 décembre 2007, *Sire*, *DA*, 2008, n° 2, comm. 26, spéc. p. 38 sq.

¹⁵²⁶ CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, précit.

¹⁵²⁷ CE Ass., 23 décembre 2013, *Société M6 et a.*, n° 363702, rec. 328, *AJDA*, 2014, p. 4, *JCP*, 2014, n° 32, obs. Derieux.

¹⁵²⁸ G. Dumortier, concl. sur CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *RFDA*, 2012, p. 284 : « une loi de validation serait inévitable et probablement régulière eu égard à la disproportion entre les moyens de légalité externe retenus et les effets fragilisant de l'annulation rétroactive sur la continuité du service public et sur les délibérations, décisions individuelles et contrats pris par le nouvel établissement depuis deux ans. » ; V. Daumas, concl. sur CE Ass., 23 décembre 2011, *Société M6 et a.*, n° 363702, *via ArianeWeb* : « Compte tenu de la nature et de la portée des moyens que nous proposons de retenir, à savoir un moyen de légalité externe et deux moyens de légalité interne qui n'aboutiraient qu'à une annulation partielle sans incidence sur le principe même de l'autorisation, la prise en compte des exigences du principe de légalité ne conduit pas à remettre en cause la

d'autres arrêts indiquent tenir compte, pour décider de moduler, de la nature du ou des motifs d'annulation et du fait qu'aucun autre moyen ne peut être accueilli, tant du Conseil d'Etat¹⁵²⁹ que des juges du fond¹⁵³⁰.

496. Dans ces arrêts, il y a bien une réponse à l'ensemble des moyens, via une formule lapidaire – « aucun autre moyen n'est de nature à justifier l'annulation » – permettant de les rejeter en bloc, rappelant la technique dite du considérant balai. L'abandon de l'économie des moyens est donc relatif en l'absence de réponse motivée à chacun des moyens. Elle souligne la réticence du juge à se détacher totalement de l'économie des moyens.

497. Lorsque le juge écarte la modulation, il ne recourt généralement qu'à une motivation lapidaire, qui peut néanmoins parfois se référer à « la nature des illégalités constatées »¹⁵³¹. La lecture des conclusions peut révéler, également dans cette configuration, la prise en considération du motif d'annulation. Dans ce cas, la gravité de l'illégalité accroît l'exigence d'atteinte à la sécurité juridique pour déroger à la rétroactivité¹⁵³².

conclusion selon laquelle il y a lieu de procéder à une telle modulation. ».

¹⁵²⁹ Sans distinction de l'expression « moyen d'annulation » (*France Télécom*) et « motif d'annulation » (*Sire*) qui doivent ici être compris comme synonymes : CE, 12 décembre 2007, *Vignard*, n° 296818, inédit ; CE, 19 décembre 2008, *Kierzkowski-Chatal et a.*, n° 312553, rec. 467 ; CE, 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié des Vosges*, n° 314236, rec. t. 899, *AJDA*, 2009, p. 1396 ; CE Sect., 30 novembre 2010, *M. Robert*, n° 329513, rec. 530 ; CE, 15 mai 2012, *Fédération Interco CFDT*, n° 339834, rec. t. 814, *AJDA*, 2012, p. 1036 ; CE, 24 avril 2013, *GIFAM*, n° 353280, *AJDA*, 2013, p. 1780 ; CE, 15 mai 2013, *Fédération nationale des transports routiers*, n° 337698, *AJDA*, 2013, p. 1876, note Connil ; CE, 24 juin 2011, *Mme Brau*, n° 342997, et *M. Nasri*, n° 343391, inédit (sans référence aux autres moyens).

¹⁵³⁰ CAA Versailles, 19 juin 2008, *Commune de Brières-les-Scelles*, n° 07VE00440, *JCP A*, 2008, n° 2240 ; CAA Nantes, 13 octobre 2009, *Commune de Chalet-sur-Loing*, n° 09NT00452, *AJDA*, 2010, p. 349. Certains arrêts, accueillant un vice de procédure pour fonder l'annulation, indiquent, pour apprécier l'opportunité de moduler, que les moyens de légalité interne ne sont pas fondés : CAA Versailles, 27 mai 2012, *Ministre du travail, de l'emploi et de la santé*, n° 11VE03129, inédit ; CAA Marseille, 6 novembre 2012, *Syndicat français des ostéopathes*, n° 11MA02943, inédit ; CAA Paris, 8 avril 2013, *Syndicat français des ostéopathes*, n° 12PA00320, 12PA00322, inédit.

¹⁵³¹ CE, 16 mars 2015, *Philippe Lailler, Société Gatpharm, Société Tant D'M*, n° 370072, inédit ; CE, 10 octobre 2011, *Union syndicale solidaires Isère*, n° 301014, *AJDA*, 2011, p. 1929 : « compte tenu en outre de la nature du moyen justifiant cette annulation ».

¹⁵³² CE, 23 février 2005, *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics et a.*, n° 264712, rec. 71 ; *AJDA*, 2005, p. 668, note Dreyfus ; *RFDA*, 2005, p. 483, concl. Casas : le commissaire du gouvernement souligne, relativement à une annulation fondée sur une violation, pour une partie, d'une directive européenne, pour l'autre, des principes généraux du droit de la commande publique, qu'« Eu égard à la place dans la hiérarchie des normes des règles ainsi violées, il faut sans doute que les considérations d'intérêt général de nature à justifier la modulation pèsent d'un poids très lourd. » Confirmant l'enjeu du motif d'annulation dans cet arrêt, J.-H. Stahl, « An I ap. AC ! : les suites de la modulation dans le temps des effets des annulations contentieuses, un an après l'arrêt Association AC ! », *RJEP*, 2005, n° 624, chron. 100063). V. également C. Devys, concl. sur CE, 18 octobre 2006, *Fédération des services CFDT et a, Dr. soc.*, 2006, p. 1096 : « l'illégalité des textes en cause (...) touche le fond et non la forme. Vos exigences sur le caractère manifestement excessif des conséquences de l'effet rétroactif de ces annulations en seront accrues. » La prise en compte de la gravité du motif d'illégalité peut aussi résulter de ce que la disparition de l'acte annulé, en faisant revivre l'état antérieur du droit, ferait renaître une illégalité considérée comme plus grave que l'illégalité justifiant l'annulation : CE, 17 juin 2011, *Société Canal + Distribution*, n° 324816, rec. 296 ; *D.*, 2011, p. 1678, obs. de Presse, *ibid.*, 2012, p. 2738, obs. Sirinelli : « qu'enfin, la gravité de la méconnaissance des exigences du droit de l'Union affectant les délibérations antérieures étant supérieure à celle de la délibération attaquée, cette

Il ressort de la jurisprudence, comme l'a résumé Anne-Charlène Bezzina relativement aux dix premières années d'application, que « Le raisonnement classique conduisant à déclencher l'application de la jurisprudence *AC !* se fonde sur la disproportion créée par l'annulation d'un acte pour un vice aisément régularisable, alors même que cette annulation est susceptible d'emporter de lourdes conséquences »¹⁵³³. L'hypothèse d'une annulation justifiée par un unique vice de procédure apparaît en ce sens comme le cas typique pouvant donner lieu à modulation.

498. La relativisation du critère tiré de la nature du motif d'annulation – Une série d'éléments cependant met en doute la prise en compte du motif d'illégalité comme facteur du bilan. La jurisprudence de la haute juridiction sur ce point est, en effet, peu lisible, n'expliquant jamais ce que signifie « la nature » du motif d'annulation et en quoi celle-ci détermine ou influe sur la décision de moduler. Il n'est pas non plus aisé de s'en faire une idée sûre dès lors qu'il y est fait référence pour moduler à la suite d'une annulation pour illégalité externe¹⁵³⁴, comme d'une annulation pour illégalité interne¹⁵³⁵. Surtout, dans de nombreuses décisions, le Conseil d'Etat décide de moduler sans faire aucune référence à la nature du motif d'annulation ni au bien-fondé des autres moyens¹⁵³⁶, ou décidant même de moduler « quel que puisse être le bien-fondé des autres moyens soulevés par les requérants »¹⁵³⁷. Si, quand il refuse de moduler, le Conseil d'Etat se borne généralement à une motivation lapidaire, ce qui complique la lisibilité des critères utilisés, il peut aussi motiver ce refus sans faire aucune référence à la nature du motif d'annulation ni au bien-fondé des autres moyens¹⁵³⁸.

En effet, l'importance du critère du motif d'annulation doit être relativisée : il ne s'agit

circonstance, ajoutée aux difficultés d'exécution qui porteraient atteinte à l'existence même du système de rémunération du droit de copie privée régi par la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 créée, en application du principe de sécurité juridique, reconnu par le droit de l'Union, une nécessité impérieuse de différer pour une période de 6 mois l'effet de la présente décision ».

¹⁵³³ A.-C. Bezzina, *loc. cit.*, spéc. p. 743.

¹⁵³⁴ CE, 12 décembre 2007, *Sire*, précit. ; CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, précit.

¹⁵³⁵ CE Sect., 25 février 2005, *France Télécom*, précit. ; CE Ass., 11 avril 2012, *GISTI et a.*, précit.

¹⁵³⁶ CE Ass., *Association AC ! et a.*, précit. ; CE, 21 décembre 2006, *Union syndicale solidaires fonctions publiques et assimilés*, n° 287812, rec. 576 ; CE, 16 mai 2008, *Département du Val-de-Marne*, n° 290416, rec. t. 579 ; CE, 29 août 2008, *Département du Tarn*, n° 291828, inédit ; CE, 17 décembre 2010, *Syndicat de l'industrie des technologies de l'information*, n° 315832, inédit ; CE, 7 mars 2011, *Ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*, n° 325657, inédit ; CE, 28 mars 2012, *Confédération générale des petites et moyennes entreprises*, n° 341067, *AJDA*, 2012, p. 677 ; CE, 14 mai 2014, *Fédération UNSA spectacle et communication*, n° 355924, rec. t. 488 ; CE, 9 juillet 2015, *Football club des Girondins de Bordeaux*, n° 375542, rec. 238 ; CE, 20 mars 2017, *Association de défense des agriculteurs de la Réunion*, n° 395326, rec. t. 458 ; CE, 19 juin 2017, *M. Nai et a.*, n° 402876, rec. t. 456 ; CE Ass., 19 juillet 2017, *ANODE*, n° 370321, rec. 355 ; CE, 17 janvier 2018, *Association La Cimade et a.*, n° 410280, *AJDA*, 2018, p. 134 ; CE, 21 février 2018, *Fédération Allier Nature*, n° 401344, inédit ; CE, 9 mars 2018, *Société Enedis*, n° 407516, *AJDA*, 2018, p. 534.

¹⁵³⁷ CE, 21 novembre 2008, *Association des hôpitaux privés sans but lucratif*, n° 305292, rec. 433.

¹⁵³⁸ CE, 21 septembre 2016, *Mme L. et a.*, n° 388034, *AJDA*, 2016, p. 1521.

pas d'un facteur du bilan placé au même niveau que la sécurité juridique. Jacques-Henri Stahl et Anne Courrèges, en amont de l'arrêt *AC !*, considéraient qu'il n'était pas nécessaire d'adopter un critère tiré de la nature de l'illégalité, dès lors que la nécessité de moduler pouvait s'imposer au regard de la seule considération des effets destructeurs de l'annulation ou du vide juridique créé, même si l'acte était censuré pour une illégalité grave et non régularisable¹⁵³⁹. Dans ses conclusions sur *AC !*, Christophe Devys abonde en ce sens, refusant de proposer de conditionner la modulation aux vices de légalité externe ou de faible gravité¹⁵⁴⁰. Après dix ans d'application, Jean-Eric Schoettl considère que le principe de légalité ne devrait pas, « dès l'origine », être « mis en balance avec les droits et intérêts en cause pour décider de la modulation. »¹⁵⁴¹

Mais si le juge n'est sensé « pouvoir écarter la règle de l'annulation rétroactive que lorsque les conséquences d'une telle annulation lui apparaîtront disproportionnées au regard des exigences de la légalité »¹⁵⁴², celles-ci pèsent-elles réellement du même poids peu importe la nature ou le nombre d'illégalités commises ? M. Stahl et Mme Courrèges, comme M. Devys, convergent pour reconnaître l'influence du motif d'annulation sur le choix de moduler : « Vous admettez intuitivement que ce pouvoir devra lui être plus facilement ouvert lorsque la décision d'annulation est fondée sur un motif de régularité externe que lorsque le motif d'annulation est plus substantiel. »¹⁵⁴³ Si « le critère principal doit être celui des conséquences d'une éventuelle annulation rétroactive »¹⁵⁴⁴ et que « la nature de l'illégalité ne devrait pas constituer un critère de premier rang »¹⁵⁴⁵, celle-ci n'est pas dépourvue d'influence, en tant qu'« élément de contexte dont le juge ne peut entièrement faire fi lorsqu'il est amené à envisager une modulation dans le temps »¹⁵⁴⁶. Il n'y a rien ici d'étonnant si l'on admet qu'il est de la logique même de la méthode du bilan de prendre en compte, dans la balance, certains facteurs qui n'ont pas pour propriété d'être directement décisifs, mais de participer, dans une mesure limitée, à forger la conviction du juge, à l'influer plutôt qu'à la déterminer¹⁵⁴⁷. L'examen exhaustif des moyens conserve donc son intérêt, afin pour le juge, qui doit « faire

¹⁵³⁹ J.-H. Stahl, A. Courrèges, « La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse », *RFDA*, 2004, p. 438, spéc. p. 449 sq.

¹⁵⁴⁰ C. Devys, concl. sur CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, *RFDA*, 2004, p..

¹⁵⁴¹ J.-E. Schoettl, « Ce fût *AC !* », *AJDA*, 2014, p. 116, spéc. p. 117.

¹⁵⁴² C. Devys, concl. sur CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, précit.

¹⁵⁴³ *Ibid.*

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*

¹⁵⁴⁵ J.-H. Stahl, A. Courrèges, *loc. cit.*, spéc. p. 450.

¹⁵⁴⁶ J. Robbe, « De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne », *RFDA*, 2018, p. 85, spéc. p. 94.

¹⁵⁴⁷ En ce sens, G. Pellissier, « Quatre ans d'application de la jurisprudence *Association AC !*. Une nouvelle dimension de l'office du juge », *RJEP*, 2008, n° 656, étude 7, spéc. p. 5.

la balance entre les conséquences d'une annulation et les exigences de la légalité », de « faire la “pesée” de l'illégalité constatée, au regard des différents moyens invoqués par les requérants et des moyens d'ordre public. »¹⁵⁴⁸

499. La nécessité d'une clarification des obligations du juge – Il faut à ce stade se rapporter à l'analyse du professeur Mamoudy, dont l'étude confirme le caractère « secondaire »¹⁵⁴⁹ du critère tiré de la nature du motif d'illégalité, et souligne l'incertitude de la jurisprudence en la matière. La distinction des illégalités selon leur gravité n'offre qu'une clé de compréhension incertaine tant dans son contenu que dans son application jurisprudentielle. La nécessité d'une clarification de l'état du droit conduit Olga Mamoudy à proposer l'abandon du critère tiré de la nature de l'illégalité¹⁵⁵⁰, suppression qui, selon l'auteur, emporterait avec elle l'obligation d'examen de l'ensemble des moyens de légalité susceptibles d'affecter l'acte litigieux¹⁵⁵¹.

Nous sommes conduits, cependant, à proposer un maintien des obligations renforcées de réponse aux moyens dans l'exercice du pouvoir de modulation, maintien nécessitant une clarification des obligations du juge. La haute juridiction devrait imposer de répondre expressément à tous les moyens ou, dans une moindre mesure, accueillir expressément l'ensemble des moyens susceptibles de justifier l'annulation. Le juge pourrait procéder à ces réponses multiples, par anticipation de l'examen de la modulation, dès l'examen de la demande d'annulation. Il lui serait alors interdit d'employer la formule-type « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens ». Le juge pourrait également, comme précédemment évoqué, accueillir un premier moyen pour justifier l'annulation, puis répondre à d'autres moyens au stade de la modulation. Cette affirmation claire d'une interdiction de l'économie des moyens – étendue à tous les moyens ou aux seuls moyens accueillis –, se justifie au regard des fonctions qu'elle peut remplir au-delà de la seule prise en compte de la nature de l'illégalité.

500. Autres fonctions d'un dépassement de l'économie des moyens dans le cadre de la jurisprudence AC ! – L'espèce *Association AC !*, éclairée par les conclusions du commissaire du gouvernement, illustre la nécessité d'un dépassement de l'économie des

¹⁵⁴⁸ C. Devys, concl. sur CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, précit.

¹⁵⁴⁹ O. Mamoudy, *op. cit.*, n° 440, p. 231.

¹⁵⁵⁰ O. Mamoudy, *op. cit.*, n° 441, p. 231 : « les décisions modulatoires gagneraient en lisibilité si toute référence relative à la “nature de l'irrégularité” disparaissait des motifs relatifs à la mise en oeuvre du pouvoir de modulation ».

¹⁵⁵¹ O. Mamoudy, « D'AC ! à M6 en passant par *Danthony* », *AJDA*, 2014, p. 501, spéc. p. 506 : « Le bilan supprimé, l'obligation d'examen de l'ensemble des moyens n'aurait alors plus de raison d'être et pourrait, à son tour, être éliminée du considérant de principe de l'arrêt AC !, ce qui dissiperait de manière radicale l'ensemble des incertitudes actuelles relatives à sa portée. ».

moyens pour constater, en plus de l'accueil d'un moyen de légalité justifiant l'annulation totale de l'acte litigieux, l'existence d'illégalités n'entachant que partiellement cet acte. Le Conseil d'Etat, dans cette affaire, a retenu un moyen tiré d'un vice de procédure entachant d'illégalité « dans leur totalité » les arrêtés du 5 février 2003 agréant des conventions, de 2001 et 2004, relatives au régime du chômage. En principe, le juge aurait pu s'en tenir à ce seul moyen, mais se prononce ensuite « en ce qui concerne la légalité de certaines clauses des accords agréés ». Il constate alors l'illégalité de certaines stipulations du règlement annexé à la convention de 2004, ainsi que l'illégalité de certains accords d'application des conventions. Ces dispositions peuvent être annulées indépendamment de l'annulation totale des arrêtés ministériels. Or, l'annulation de ces dispositions particulières n'entraîne pas de conséquences excessives, si bien que le Conseil d'Etat refuse de moduler les effets de leur annulation. Le dépassement de l'économie des moyens a permis d'adapter la modulation, par la démonstration que certaines parties des actes litigieux, dont l'annulation rétroactive ne pose pas difficulté, pouvaient être annulées pour des motifs qui leur sont propres¹⁵⁵². L'accueil de moyens supplémentaires a permis une division de l'annulation et, sur cette base, une division de la modulation. Une réponse plus complète aux moyens permet une réponse plus précise du juge par rapport à la situation juridique de l'espèce. Elle s'inscrit dans la même logique de sécurité juridique que le pouvoir de modulation : permettre au juge « d'ajuster, de “dessiner au cordeau”, les conséquences de ses décisions. »¹⁵⁵³

De plus, la liberté de pratiquer l'économie des moyens, comme anticipé par le professeur Mamoudy¹⁵⁵⁴, se trouve restreinte par la différenciation d'une illégalité aux conséquences particulières sur l'appréciation de l'opportunité de moduler. En effet, « S'agissant d'une annulation résultant d'une méconnaissance du droit de l'Union européenne, cette faculté ne peut être utilisée qu'à titre exceptionnel et en présence d'une nécessité impérieuse »¹⁵⁵⁵. Cette solution laisse à penser que le juge ne saurait décider une modulation sans avoir recherché si, parmi les moyens invoqués il ne s'en trouve pas un, tiré de la violation du droit communautaire, susceptible d'être accueilli.

Aussi, l'accueil de l'ensemble des moyens fondés est de nature à éclairer l'administration quant aux règles applicables au nouvel acte qu'elle est généralement amenée

¹⁵⁵² C. Devys, concl. sur CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, précit. : « Les effets d'une annulation rétroactive de ces clauses spécifiques ne peuvent en aucun cas être regardés comme “déstabilisateurs”. Et il n'y a aucune raison logique pour que soient également neutralisés pour le passé les effets de l'annulation de ces clauses spécifiques, lesquels ne l'auraient jamais été si l'irrégularité procédurale n'avait pas été commise ou n'avait pas été contestée. » De façon significative, le commissaire du gouvernement Devys avait commencé par l'analyse des moyens d'illégalité partielle, « inversant ainsi l'ordre normal des facteurs ».

¹⁵⁵³ C. Devys, concl. sur CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, précit.

¹⁵⁵⁴ O. Mamoud, *loc. cit.*, spéc. p. 507.

¹⁵⁵⁵ CE Ass., 19 juillet 2017, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie*, précit.

à prendre à la suite d'une annulation créant un vide juridique. Un dépassement de l'économie des moyens rejoint ici la faculté de moduler les effets dans le temps d'une annulation dans l'objectif commun de sécurité juridique¹⁵⁵⁶.

Une dernière considération soutient l'incompatibilité de l'économie des moyens avec le pouvoir de modulation : le juge peut-il valider les effets passés d'un acte, voire le maintenir temporairement en vigueur en passant sous silence certaines des illégalités de cet acte dénoncées par les requérants ? A titre de comparaison, même si la situation n'est pas identique, le juge ne peut rejeter au fond un recours en annulation sans avoir expressément écarté l'ensemble des moyens de légalité soulevés à l'encontre de la décision attaquée et maintenue en vigueur. La mise en suspens temporaire et relative du principe de légalité nécessite de faire pleine lumière sur les irrégularités commises et dénoncées. On peut y voir une exigence de transparence. En ce sens, le professeur Idoux regrette, relativement à l'arrêt précité *France Télécom*, que le juge n'écarte l'ensemble des autres moyens que par une formule lapidaire : « compte tenu de la décision de différer les effets de l'annulation, l'explication des motifs conduisant à leur rejet méritait, en bonne logique, d'être plus développée, ne serait-ce que dans le souci d'assurer l'ensemble des intéressés que la mise en œuvre de l'arrêt *AC !* ne permettait de "couvrir" aucune illégalité »¹⁵⁵⁷.

C. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC L'EXTENSION DE LA MÉTHODE DU BILAN

501. La méthode du bilan est en voie d'extension et s'associe désormais, dans certaines hypothèses, à l'exercice du pouvoir d'injonction. Une injonction à démolir un ouvrage public est déterminée à la fois par le constat d'une impossible régularisation, appréciée « eu égard notamment aux motifs de la décision » à exécuter, et au terme d'un bilan coûts-avantages pour l'intérêt général¹⁵⁵⁸. De même, pour statuer sur une demande d'injonction à détruire des données personnelles, après avoir recherché si une régularisation était possible, « eu égard notamment aux motifs de la décision » d'annulation, le juge doit

¹⁵⁵⁶ V. Daumas, concl. sur CE Sect., 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville, RFDA*, 2016, p. 289 : « Il s'agit bien sûr de procéder à la mise en balance de l'ensemble des illégalités affectant l'acte avec les effets de l'annulation. Mais il s'agit aussi, avant de prononcer une annulation différée permettant à l'administration, sans solution de continuité, de reprendre pour l'avenir un acte similaire, de vérifier que celle-ci ne soit pas incitée à s'engager dans une voie vouée à l'échec. ».

¹⁵⁵⁷ P. Idoux, « Juger la régulation, c'est encore réguler... », note sous CE, 2005, *France Télécom, RDP*, 2005, p. 1643, spéc. p. 1162.

¹⁵⁵⁸ CE Sect., 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, n° 245239, rec. 21. Jurisprudence précisée et généralisée par CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, n° 320371, rec. 490 ; *AJDA*, 2011, p. 2226, chron. Stahl et Domino ; *DA*, 2011, comm. 100, note Eveillard. Cette solution a été étendue au prononcé d'une injonction à la suite de l'annulation d'une décision de préemption, CE Sect., 26 février 2003, *Bour*, rec. 59.

« prendre en considération, d'une part, *les motifs de l'illégalité constatée*, d'autre part, les conséquences de la destruction des données pour l'intérêt général »¹⁵⁵⁹.

502. La méthode du bilan associée au pouvoir d'injonction – Dans ce type de combinaison, le juge est conduit, bien qu'il prononce l'annulation de l'acte, à s'assurer du rejet des moyens de légalité interne. Il le fait dans l'arrêt *Association française contre les myopathies*, à la suite de l'annulation d'un arrêté d'application d'une loi relative à l'accès des personnes handicapées aux infrastructures publiques¹⁵⁶⁰. Après avoir constaté que l'acte est entaché d'un vice d'incompétence de son auteur, entraînant son annulation, il se prononce sur « les conséquences de l'illégalité de l'arrêté », et à ce stade, écarte expressément le moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation. L'arrêté n'est donc « pas entaché d'illégalité interne » et, « dans ces conditions », compte tenu de l'intérêt général qui s'attache au maintien provisoire des dispositions litigieuses, le juge diffère l'annulation. Le Conseil d'Etat indique enfin, ce qui s'apparente à une injonction, qu'il « appartient » aux ministres concernés de « prendre à nouveau », dans le délai imposé, « les mêmes dispositions » dans le respect des règles de compétence, ou de recommencer la procédure pour édicter une réglementation différente.

L'arrêt *Association des familles victimes du saturnisme*¹⁵⁶¹ illustre bien l'enjeu du motif d'illégalité en cas d'association de la méthode du bilan au pouvoir d'injonction. L'association requérante obtient l'annulation des dispositions d'un arrêté ministériel relatif à l'organisation d'un système national de surveillance des plombémies de l'enfant mineur, et prévoyant l'enregistrement par les centres antipoison du pays de naissance de la mère de l'enfant. Or, l'arrêté a été édicté sans être préalablement soumis à l'avis obligatoire du comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche dans le domaine de la santé, irrégularité procédurale retenue par le Conseil d'Etat pour justifier son annulation. La haute juridiction reconnaît « qu'en principe », et comme demandé par l'association requérante sur le fondement de l'article L. 911-1 CJA, « l'exécution de la présente décision implique la suppression, dans les traitements automatisés prévus par l'arrêté (...), de la donnée relative au pays de naissance de la mère de l'enfant mineur ». Cependant, au lieu de tirer immédiatement cette conséquence de l'annulation, le Conseil d'Etat opère un bilan entre l'illégalité constatée et l'atteinte à l'intérêt général qui résulterait d'une telle suppression de données. Il constate

¹⁵⁵⁹ CE, 4 juin 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 334777, rec. 932 ; *AJDA*, 2012, p. 1133.

¹⁵⁶⁰ CE, 3 mars 2009, *Association française contre les myopathies*, n° 314792, rec. 69 ; *JCP A*, 2009, comm. 2116, note Bailleul.

¹⁵⁶¹ CE, 11 janvier 2006, *Association des familles victimes du saturnisme et a.*, n° 267251, rec. 11 ; *AJDA*, 2006, p. 116.

alors que l'arrêté litigieux « n'est pas entaché d'illégalité interne » et que l'irrégularité relevée peut être régularisée. D'autre part, il souligne « l'intérêt particulier » qui s'attache aux données concernées. Il décide donc d'enjoindre à l'autorité administrative de régulariser la décision annulée dans un délai de six mois au terme duquel, seulement, elle devrait, en l'absence de régularisation, supprimer les données en question. Les conclusions du commissaire du gouvernement Stahl révèlent l'enjeu du motif d'annulation, qui « n'est que de procédure », tandis que l'acte est légal au fond, si bien qu'il eut été « disproportionné d'exiger, dans l'attente de la régularisation, l'effacement des données déjà recueillies. »¹⁵⁶² La prise en compte de l'intérêt général qui s'attache aux dispositions litigieuses nécessite d'apprécier sa légalité interne pour adapter le contenu de l'injonction. La méthode du bilan conduit le juge à examiner et répondre aux moyens au-delà de ce qui est nécessaire pour en constater uniquement l'illégalité.

503. La méthode du bilan associée au maintien provisoire des effets d'une décision illégale – Dans certains cas le juge peut autoriser l'administration à continuer telle action, au nom de l'intérêt général, alors qu'il vient d'annuler l'acte qui était le fondement légal de cette action. Dans une décision *Association trinationale de protection nucléaire*¹⁵⁶³, ladite association a obtenu l'annulation de certaines des dispositions d'une décision de l'Autorité de sûreté nucléaire, autorisant, relativement à la centrale nucléaire de Fessenheim, à déroger à certaines valeurs limites de rejets d'effluents. Ces dispositions sont annulées pour défaut de motivation, sur le fondement de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration. Le Conseil d'Etat, en tant que juge de plein contentieux, décide cependant d'autoriser le rejet des effluents en cause « en respectant les valeurs limites annulées » jusqu'à ce que l'Autorité de sûreté nucléaire édicte une nouvelle décision, dans un délai de trois mois et demi.

Cette modulation, qui produit un effet similaire à un report dans le temps de la date d'annulation, procède de la prise en compte de plusieurs considérations, notamment le fait que « le maintien en vigueur des valeurs limites annulées (...) n'entraîne pas de risques particuliers » pour les divers intérêts, publics et privés, concernés. Cette appréciation résulte nécessairement, en partie, d'une analyse du bien-fondé des dispositions litigieuses, dont il ressort qu'elles ne méconnaissent pas les normes de protection de l'environnement et de la santé auxquelles elles sont soumises. Ainsi le Conseil le d'Etat prend-il le soin d'indiquer,

¹⁵⁶² Conclusions citées in F. Dieu, note sous CE, 11 janvier 2006, *Association des familles victimes du saturnisme et a.*, loc. cit., spéc. p. 2432.

¹⁵⁶³ CE, 14 juin 2018, *Association trinationale de protection nucléaire*, n° 408881, rec. t. 702, 789, 858 ; *AJDA*, 2018, p. 1248.

pour justifier la modulation, que les valeurs limites ont été annulées « pour le seul motif d'une absence de motivation », tandis que l'ensemble des moyens de légalité interne avaient été précédemment et explicitement écartés¹⁵⁶⁴.

La prise en compte de la nature de l'illégalité se manifeste également dans le cadre du bilan auquel doit procéder le juge de pleine juridiction pour décider la délivrance d'une autorisation provisoire d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement à la suite de l'annulation de l'autorisation d'exploiter, « dans l'attente de la régularisation de sa situation par l'exploitant ». L'arrêt *Société ARF* précise que « pour déterminer l'opportunité d'une telle mesure », il appartient au juge de prendre en compte « l'ensemble des éléments de l'espèce, notamment la nature de l'illégalité ayant conduit à l'annulation de la décision contestée », ainsi que des « considérations d'ordre économique et social ou tout autre motif d'intérêt général pouvant justifier la poursuite de l'exploitation » et l'atteinte éventuelle aux intérêts publics et privés concernés¹⁵⁶⁵.

Le tribunal administratif de Lille, dans un arrêt *Commune d'Heuringhem*, pour décider de maintenir les effets d'une autorisation d'exploiter, alors qu'elle est partiellement annulée relativement à sa phase d'instruction, se réfère au rejet exprès des moyens de légalité interne invoqués à son encontre¹⁵⁶⁶. Ce rejet permet de considérer que les prescriptions de l'autorisation « sont de nature à préserver les intérêts » environnementaux¹⁵⁶⁷. La réponse complète aux moyens de légalité interne est nécessaire pour apprécier l'opportunité d'un maintien ou d'une suspension des effets de l'acte.

De telles décisions illustrent, à la fois, comment les pouvoirs du juge dans la sophistication de sa décision convergent vers la prise en compte des caractéristiques de

¹⁵⁶⁴ Dans cette espèce, le rejet explicite des moyens de légalité interne peut se justifier par le fait que le juge procède à une annulation partielle (cf. supra n° 477). Mais il apparaît clairement que ce rejet explicite était tout aussi nécessaire pour faire la démonstration que les valeurs limites litigieuses pouvaient être temporairement maintenues.

¹⁵⁶⁵ CE, 15 mai 2013, *Société ARF*, n° 353010, rec. t. 714 ; *AJDA*, 2013, p. 1027. A cette possibilité s'est ajoutée celle, reconnue par une ordonnance de 2017 créant l'article L. 181-18 du code de l'environnement, de « suspendre l'exécution des parties de l'autorisation non viciées » à la suite de son annulation partielle, dans l'attente d'une régularisation (Créé par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale). L'avis *Association Novissen* du 22 mars 2018 est venu rattacher le nouveau pouvoir de suspension, reconnu par ordonnance, à la méthode du bilan consacrée pour le pouvoir d'autorisation provisoire, par la jurisprudence *Société ARF*, avec prise en compte, notamment, de « la nature et la portée de l'illégalité en cause » (CE, avis, 22 mars 2018, *Société Novissen et a.*, n° 415852, *AJDA*, 2018, p. 655, *ibid.*, p. 1451, note Pouthie).

¹⁵⁶⁶ TA Lille, 25 avril 2017, *Commune d'Heuringhem et a.*, n° 1401947, *AJDA*, 2017, p. 1733, note Becue.

¹⁵⁶⁷ S. Becue, note sous TA Lille, 25 avril 2017, *Commune d'Heuringhem et a.*, *AJDA*, 2017, p. 1733, spéc. p. 1740 : « De surcroît, il a été en mesure de vérifier que l'irrégularité procédurale qui seule est susceptible de fonder l'annulation de l'autorisation n'a pas de conséquence sur la légalité interne de celle-ci, en tout cas au regard du prisme des moyens soulevés par les requérants. Il n'y avait donc pas lieu de retenir d'autres considérations, l'analyse de la légalité de l'autorisation lui ayant permis de conclure au respect des intérêts environnementaux. ».

l'illégalité, et comment leur association conduit, *a fortiori*, à restreindre toujours plus la possibilité de pratiquer l'économie des moyens. Dans ces trois décisions – *Association des familles victimes du saturnisme*, *Association trinationale de protection nucléaire*, *Commune d'Heuringhem* – le juge associe annulation partielle, injonction et modulation des effets des décisions, sur la base d'une réponse nécessairement exhaustive aux moyens de légalité.

504. Incompatibilité entre économie des moyens et méthode du bilan, propos conclusifs – La méthode du bilan « se déplace d'amont en aval »¹⁵⁶⁸, utilisée pour déterminer non plus uniquement l'existence d'une illégalité, mais aussi les conséquences à en tirer. Exemple phare de ce phénomène, le renouveau du contentieux contractuel « marque en réalité l'avènement d'un paradigme résolument novateur. »¹⁵⁶⁹ Cette « généralisation de la théorie du bilan coût-avantage »¹⁵⁷⁰ est significative de la philosophie qui accompagne le renouveau du contentieux de la légalité, dès lors qu'elle vise à permettre au juge de décider la solution au-delà de la seule prise en compte du respect du principe de légalité. Le juge est davantage conduit à se prononcer sur davantage de moyens afin d'appréhender de façon plus complète la situation juridique dont il est saisi au-delà du seul contrôle de légalité, le dépassement de l'économie des moyens caractérisant, comme l'écrivent les professeurs Dubos et Melleray relativement à la modulation des effets de la décision, le passage d'un juge simplement « censeur » à un juge « coadjuvateur » de l'administration¹⁵⁷¹. Participant de « la révolution méthodologique du juge de l'excès de pouvoir », la « diffusion de la théorie du “bilan” »¹⁵⁷² est de nature à rendre l'économie des moyens de légalité obsolète. Le contentieux de la légalité tend à n'être plus le seul procès d'un acte mais à appréhender une situation juridique dans sa globalité¹⁵⁷³. La simplicité de l'économie des moyens se conçoit plus aisément dans un office juridictionnel consistant à tirer mécaniquement une solution du constat de l'illégalité, que dans un office dominé par une logique de proportionnalité qui nécessite d'apprécier le contenu même de l'illégalité de l'acte. Le bilan permet de diversifier les facteurs de décision et de les mesurer les uns par rapport aux autres, au lieu de tirer mécaniquement une unique solution du seul constat d'une illégalité. Dès lors qu'il ne s'agit plus de constater l'illégalité de l'acte, mais d'intégrer, au sein d'un bilan général, une analyse des caractéristiques de

¹⁵⁶⁸ P. Delvolvé, note sous CE Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, *RJEP*, 2007, n° 646, p. 327, spéc. p. 334.

¹⁵⁶⁹ A. Bretonneau et J. Lessi, chron. sous CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, *AJDA*, 2014, p. 1035.

¹⁵⁷⁰ D. Bailleul, « Les nouvelles méthodes du juge administratif », *AJDA*, 2004, p. 1626, spéc. p. 1628.

¹⁵⁷¹ O. Dubos, F. Melleray, *loc. cit.*, spéc. n° 43.

¹⁵⁷² P. Fraisseix, « La révolution méthodologique du juge de l'excès de pouvoir », *LPA*, 2005, n° 180, p. 3, spéc. p. 7.

¹⁵⁷³ *Ibid.*, spéc. p. 4 : la « révolution méthodologique du juge de l'excès de pouvoir » correspond au « souci de “contextualisation” de la requête à l'aune des enjeux en présence afin de mieux circonscrire les incidences de l'annulation réclamée et mieux mesurer les intérêts respectifs des parties à l'instance. »

l'illégalité, le juge est conduit à examiner puis à répondre à tous les moyens de légalité pour en apprécier tantôt le caractère régularisable, tantôt l'étendue ou encore la gravité.

*

CONCLUSION DE SECTION

505. Identification de l'incompatibilité de l'économie des moyens avec les alternatives à l'annulation dépendant du motif d'illégalité – Il ressort de cette section que l'économie des moyens est en large partie incompatible avec l'exercice des pouvoirs qui offrent au juge une alternative à la solution de principe du contentieux de la légalité, c'est-à-dire l'annulation totale, immédiate et rétroactive. Ainsi, l'annulation partielle, la modification directe de l'acte en plein contentieux objectif, l'annulation conditionnelle comme l'injonction conditionnelle, mais également la résiliation dans le nouvel office du juge du contrat saisi par un tiers, ou encore la modulation des effets dans le temps d'une annulation, conduisent le juge à répondre à tous les moyens ou, du moins, à répondre à davantage de moyens que ce que la seule solution classique de l'annulation lui autorise.

Ces pouvoirs ont en commun de dépendre du contenu du motif d'illégalité entachant l'acte. Certains sont directement fonction du contenu de ce motif, son étendue et/ou son caractère régularisable. D'autres résultent de l'exercice d'un bilan tenant compte d'une variété de facteurs parmi lesquels on retrouve, outre les intérêts publics et privés en présence, ainsi que la sécurité juridique, le motif d'illégalité. La dynamique actuelle du contentieux administratif laisse présager un élargissement du champ d'application de cette méthode qui implique, corrélativement, un recul de l'économie des moyens.

506. Les alternatives à l'annulation ont pour point commun, comme l'injonction, de résulter d'une prise en compte du motif d'illégalité. Ce point est décisif et contient la clé de lecture de la remise en cause de l'économie des moyens par le renouveau de l'office du juge administratif : la remise en cause du principe d'équivalence des moyens de légalité.

SECTION 3. LA SOURCE DE L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS : LA REMISE EN
CAUSE DE L'ÉQUIVALENCE DES MOYENS

« (...) dans le cadre de la vision délibérément pragmatique qui est la sienne face à un litige sur lequel il a à statuer, la légalité pour le juge est “une” et (...) celui-ci – principe de “l'économie des moyens” aidant – est en droit d'user de la liberté qui est la sienne pour “choisir” parmi les différents motifs d'illégalité évoqués par le requérant celui qu'il lui appartient de privilégier. »¹⁵⁷⁴

R. HOSTIOU

« La difficulté du recours pour excès de pouvoir, ce n'est pas l'économie de moyens mais l'égalité des moyens. »¹⁵⁷⁵

G. BRAIBANT

507. Les pouvoirs incompatibles avec l'économie des moyens procèdent d'un même mouvement de renouveau du contentieux de la légalité. La mise en cause par ces pouvoirs variés de l'économie des moyens ne résulte pas d'une coïncidence, mais procède d'une même logique dont il est ici proposé de donner la clé de lecture. Ces pouvoirs sont incompatibles avec l'économie des moyens dès lors qu'ils mettent en cause son fondement logique : l'équivalence des moyens.

508. La possibilité, en contentieux de la légalité, d'économiser des moyens de fond s'inscrit dans la conception traditionnelle de ce contentieux. La déconstruction de l'office classique du juge de l'excès de pouvoir, précédemment exposée, en fait apparaître la logique :

- le recours a pour finalité exclusive le respect de la légalité ;
- ce respect est assuré par l'annulation de l'acte illégal ;
- l'accueil d'un moyen de légalité, *peu importe lequel*, permet de justifier l'annulation ;
- donc, le juge peut se contenter de l'examen exprès et de l'accueil d'un seul et unique

¹⁵⁷⁴ R. Hostiou, « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif. Au sujet de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011, des principes généraux du droit et du vice de procédure », *RFDA*, 2012, p. 423, spéc. p. 426.

¹⁵⁷⁵ G. Braibant, lors d'un débat suite à l'intervention de B. Pacteau, « Du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux ? », lors du colloque « Evolutions et révolutions du contentieux administratif », *RA*, 1999, n° spécial 1, p. 51, spéc. p. 66.

moyen de légalité pour épuiser son office.

509. L'émergence d'une autre conception du contentieux de la légalité, dans laquelle le respect du principe de légalité n'est plus l'unique considération déterminant l'office du juge, a bouleversé cet édifice logique jusqu'à se répercuter, par un phénomène de cause à effet, sur le principe de l'équivalence des moyens de légalité. Il en résulte que tout moyen de légalité ne conduit plus à la solution unique de l'annulation, réduisant nécessairement les possibilités d'économies de moyens.

Le contenu des distinctions opérées entre moyens par les pouvoirs étudiés (§2) sera analysé après avoir identifié l'équivalence des moyens comme fondement logique de l'économie des moyens (§1).

§1. L'ÉQUIVALENCE DES MOYENS, FONDEMENT LOGIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

« Un acte est ou n'est pas illégal : en ce sens l'illégalité
est une »¹⁵⁷⁶
G. Berlia

510. La triple distinction des moyens – Les moyens peuvent être appréhendés et distingués sur trois plans : leur portée, leur objet, leur gravité. Leur portée renvoie aux effets qu'ils imposent à l'administration dans l'exécution de la chose jugée ; leur objet correspond au contenu de la règle à laquelle ils se rapportent (procédure, forme, compétence, qualification des faits, violation de la loi, etc.) ; leur gravité, notion plus incertaine, correspond à l'importance, soit de la norme violée, soit de la violation elle-même.

Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, « il est une certitude indiscutable, celle que tous les motifs d'illégalité se valent et qu'ils conduisent tous à l'annulation, presque toujours rétroactive, de la décision administrative attaquée. »¹⁵⁷⁷ Le juge fait abstraction de ces distinctions et attache à tous les moyens de légalité la même conséquence, dès lors qu'ils sont accueillis, peu importe leur portée, leur objet ou leur gravité. Moyens différents, conséquence unique : l'annulation de l'acte illégal. Qu'il s'agisse ainsi d'un vice de procédure ou de la violation directe d'une convention internationale, que le moyen permette ou non de réitérer un nouvel acte de même contenu, que la norme violée relève de tel ou tel échelon dans la hiérarchie des normes, l'accueil du moyen aboutit à la disparition immédiate, rétroactive et

¹⁵⁷⁶ G. Berlia, « Le vice de forme et le contrôle de la légalité des actes administratifs », *RDP*, 1940-1941, p. 370, spéc. p. 372.

¹⁵⁷⁷ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, rec. 170 ; *RFDA*, 2005, p. 557 ; *BJDU*, 2005, p. 201.

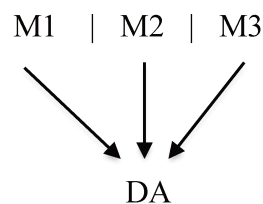
erga omnes de l'acte irrégulier. Cette équivalence est la condition logique de leur économie. Elle consiste à considérer que tous les moyens de légalité permettent l'annulation (A), et à adopter une conception indivisible de la légalité (B).

A. CONTENU EXPLICITE DE L'ÉQUIVALENCE : TOUS LES MOYENS DE LÉGALITÉ PERMETTENT L'ANNULATION

511. Toute illégalité entachant un acte administratif est de nature à justifier son annulation. C'est pourquoi il est possible au juge de l'excès de pouvoir d'annuler un acte administratif sur le vu d'un unique moyen, quel qu'il soit, dès lors qu'il est opérant, recevable et fondé.

512. C'est au fond une même logique d'équivalence qui permet au juge de cassation, annulant une décision juridictionnelle, ou au juge de plein contentieux, annulant, par exemple, une sanction infligée à un administré, de retenir indifféremment une illégalité externe ou interne, indépendamment de l'objet, de la portée ou de la gravité du moyen de légalité retenu. L'équivalence est la clé de lecture de toute économie de moyens, comme celle, par exemple, que le juge peut opérer entre fins de non-recevoir, dès lors qu'il y a « absence de hiérarchie entre les fins de non-recevoir » qui sont « appréhendées indifféremment par le juge car elles ont toutes le même effet : l'irrecevabilité de l'ensemble du recours. »¹⁵⁷⁸

513. Les moyens d'annulation ne s'additionnent pas – Deux moyens d'annulation n'entraîneront pas une annulation plus forte, mais la même annulation doublement justifiée. Les moyens d'annulation ne s'additionnent pas. Quand le juge fait le choix de retenir deux moyens d'annulation, alors que chacun, pris isolément, suffit à lui seul à fonder le dispositif, il ne procède pas à une addition pour le résultat d'une somme supérieure. Quand le juge retient un premier moyen, il opère un premier syllogisme qui justifie l'annulation ; quand il enchaîne sur un second moyen, il commence un nouveau syllogisme, distinct du premier, mais qui aboutit à la même solution. Il s'agit alors d'avantage d'une confirmation que d'une addition. Toute illégalité mène en principe à l'annulation. Une telle configuration peut être présentée sous la forme schématique suivante¹⁵⁷⁹ :



¹⁵⁷⁸ A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 147 : « Si l'une d'entre elles est retenue par le juge, d'office ou à l'invitation du requérant, l'examen des autres n'est pas nécessaire puisque le recours est déjà irrecevable. ».

¹⁵⁷⁹ M = moyen ; M1 = moyen 1, M2 = moyen 2 ; M3 = moyen 3 ; DA = décision d'annulation.

B. CONTENU IMPLICITE DE L'ÉQUIVALENCE : UNE CONCEPTION INDIVISIBLE DE LA LÉGALITÉ

514. La pratique de l'économie des moyens par le juge de l'excès de pouvoir s'appuie sur le postulat que l'absence de l'une des conditions de la légalité d'un acte administratif justifie l'annulation de cet acte¹⁵⁸⁰. Nonobstant la question des annulations partielles quand un acte est divisible, le défaut d'une des conditions de la légalité de l'acte entache en principe l'acte entier. Selon Geneviève Koubi, « La perception juridictionnelle de la légalité d'un acte administratif relève d'une vision "moniste" : l'acte annulé est illégal en son tout. »¹⁵⁸¹ En ce sens, Florent Blanco rappelle que « La légalité est une et tout vice qui l'affecte semble, par principe, mériter la même sanction. »¹⁵⁸²

Compte tenu de cette unité de la légalité – « La légalité d'un acte est une, indivisible »¹⁵⁸³ – la différenciation de causes juridiques distinctes en contentieux de l'excès de pouvoir ne manque pas d'être critiquée dans ses fondements. Elle procède à une distinction entre les moyens relevant de la légalité externe et ceux relevant de la légalité interne et, sur cette base, implique des conséquences contentieuses. Une fois le délai de recours expiré, le requérant ne peut invoquer des moyens qui relèveraient d'une cause juridique distincte de ceux invoqués avant l'expiration de ce délai¹⁵⁸⁴. Certes, l'obstacle doit être relativisé¹⁵⁸⁵, mais il s'agit néanmoins, pour une règle solidement ancrée dans la jurisprudence, de fondements théoriques contestables, comme l'a étudié Geneviève Koubi dans une remise en cause profonde de la distinction entre légalité externe et interne¹⁵⁸⁶. D'autres auteurs ont soulevé cette problématique¹⁵⁸⁷. Toujours est-il que par l'économie des moyens, le juge de l'excès de pouvoir, d'une certaine façon, survole cette distinction et l'ignore en retenant indifféremment un moyen de légalité externe ou interne.

¹⁵⁸⁰ J. de Soto, *Contribution à la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux*, thèse, Paris, Impr. R. Bernard, 1941, n° 5, p. 5 : « Étudier la nullité des actes administratifs se ramène donc à rechercher à quelles conditions les actes administratifs doivent satisfaire pour être réguliers. Si l'une d'entre elles fait défaut, ils ne sont pas valables, ils sont nuls. ».

¹⁵⁸¹ G. Koubi, *op. cit.*, p. 145. *Ibid.*, p. 164 : « (...) lors d'une annulation contentieuse d'un acte administratif unilatéral, quel que soit le moyen retenu, l'annulation sanctionne l'illégalité de l'acte en son tout. ».

¹⁵⁸² F. Blanco, *op. cit.*, p. 327.

¹⁵⁸³ G. Koubi, *op. cit.*, p. 160.

¹⁵⁸⁴ Sur cette jurisprudence dite *Intercopie*, cf. P. Cassia obs. sous CE, 20 février 1953, *Société Intercopie, GACA*, 6^e éd., n° 51.

¹⁵⁸⁵ Les moyens d'ordre public ne sont pas concernés et il suffit au requérant de soulever avant l'expiration du délai de recours un seul moyen dans chacune des deux causes juridiques pour pouvoir en soulever d'autres par la suite.

¹⁵⁸⁶ G. Koubi, *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, *op. cit.*

¹⁵⁸⁷ Notamment, parmi de nombreux exemples : J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 1, n° 766, p. 894 ; A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 511. Récemment encore, J. Robbe, « De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne », *RFDA*, 2018, p. 85.

515. La réponse à la crise de l'économie des moyens dans l'approfondissement des distinctions entre illégalités – L'arrêt de Section *Société EDEN* du 21 décembre 2018 vise précisément, si le requérant formule sa demande d'annulation en ce sens, à imposer au juge de l'excès de pouvoir de tenir compte de la différence entre moyens de légalité externe et interne¹⁵⁸⁸. De la sorte, cette décision, tout en encadrant le choix du moyen par le juge, accroît les conséquences attachées à la distinction entre légalité interne et externe, qui peut désormais servir de fondement à une hiérarchisation de la demande d'annulation, hiérarchisation qui s'imposera au juge dans l'ordre d'examen des moyens. En dehors, cependant, du recours à cette faculté, le juge restera libre d'économiser des moyens sans être lié à la distinction entre légalité interne et externe. Mais avec cet arrêt, la haute juridiction approfondit la remise en cause de l'indivisibilité de la légalité, remise en cause apparaissant logiquement comme le corollaire d'une réponse à la crise de l'économie des moyens.

516. C'est donc bien d'une conception indivisible de la légalité que procède l'économie des moyens en excès de pouvoir, selon l'idée, comme le formulait Georges Vedel, qu'« Un acte est ou n'est pas légal, et la catégorie de ce qui est légal s'oppose à celle de l'illégal. »¹⁵⁸⁹ Faisant abstraction de ses différentes facettes, le juge de l'excès de pouvoir appréhende la légalité comme un bloc. Seule compte l'existence d'une violation de la légalité, et non la forme que prend cette violation. Pratiquant l'économie des moyens, il oppose son indifférence aux distinctions qui peuvent être faites entre les types d'illégalité.

517. Les pouvoirs étudiés dans ce chapitre ont deux points communs essentiels. Le premier : ils dépassent l'annulation – totale, immédiate et rétroactive – comme seule et unique solution au contentieux de la légalité, qu'il s'agisse de la compléter, par l'injonction, ou de lui privilégier des alternatives, par la réformation de l'acte ou par une annulation partielle, conditionnelle ou modulée. Second point commun : l'exercice de ces pouvoirs dépend des caractéristiques de l'illégalité entachant l'acte litigieux. La sophistication du contentieux de la légalité conduit à affiner l'examen de la légalité d'un acte afin d'adapter la décision juridictionnelle aux caractères de l'illégalité. Remettant en cause l'équivalence des moyens de légalité, la solution décidée varie selon l'objet, la portée ou la gravité des illégalités constatées.

¹⁵⁸⁸ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit. Sur cette jurisprudence, *cf.* n° 797 et s.

¹⁵⁸⁹ G. Vedel, *Droit administratif*, Thémis, 6^e éd., 1976, p. 169.

§2. L'ÉQUIVALENCE DES MOYENS DÉPASSÉE PAR LA SOPHISTICATION DES POUVOIRS JURIDICTIONNELS

518. L'incompatibilité des pouvoirs étudiés dans ce chapitre avec l'économie des moyens procède d'une même logique : le seul constat de l'illégalité ne suffit plus pour trancher le litige, encore faut-il tenir compte des caractères de l'illégalité : sa portée (*A*), son objet (*B*) ou sa gravité (*C*).

A. LA DISTINCTION DES CONSÉQUENCES DE L'ILLÉGALITÉ SELON SA PORTÉE

519. Il n'est pas nécessaire ici de revenir en détail sur les différences de portée des moyens d'annulation. L'une des principales critiques de l'économie des moyens est qu'elle permet au juge de choisir un motif d'annulation indépendamment de sa portée sur les obligations de l'administration¹⁵⁹⁰. Le pouvoir d'injonction instauré en 1995 a aggravé cette problématique. Le seul fait de reconnaître deux injonctions différentes, prévues dans deux articles distincts du code de justice administrative, cristallisait en lui-même la distinction de portée des motifs d'annulation. Il a été confirmé que le contenu de l'injonction varie, dans une large mesure, en fonction du motif d'illégalité. Avant le pouvoir d'injonction, le choix du motif d'illégalité pouvait affecter la portée de l'annulation ; avec le pouvoir d'injonction, le choix du motif d'illégalité détermine le sort d'une partie des conclusions du requérant. C'est parce qu'il a cristallisé les différences de portée des moyens d'annulation que le pouvoir d'injonction est incompatible avec l'économie des moyens.

La mise en lumière de cette différence de portée a conduit à l'arrêt *EDEN* ouvrant au demandeur la possibilité de hiérarchiser sa demande d'annulation entre une demande principale fondée sur une cause juridique, et une demande subsidiaire fondée sur l'autre cause. L'arrêt *EDEN* ne consacre pas un nouveau pouvoir du juge, mais il s'agit bien de tirer les conséquences d'une distinction entre illégalités. La distinction est opérée selon une différence d'objet entre illégalités : légalité interne ou externe. Mais il s'agit bien, à travers cette différence d'objet, de s'adapter à une différence de portée des motifs d'illégalité. Ici la distinction entre annulation pour illégalité interne ou externe est sensée recouvrir deux types de motif d'illégalité dont la portée est différente.

B. LA DISTINCTION DES CONSÉQUENCES DE L'ILLÉGALITÉ SELON SON OBJET

520. Pour qu'un acte soit légal, il doit satisfaire plusieurs conditions. Un acte peut donc être illégal de différentes manières, selon la ou les conditions qui n'ont pas été remplies ;

¹⁵⁹⁰ Cf. n° 278.

« Ainsi apparaissent diverses modalités de l'illégalité »¹⁵⁹¹. La notion de légalité a dès lors fait l'objet d'un découpage aboutissant à distinguer différents types d'illégalité. De telles distinctions cadrent la réflexion du juge comme celle du requérant, et permettent d'appréhender de façon méthodique l'examen de la légalité d'un acte.

Différentes grilles de lecture ont été élaborées, ouvrant un débat classique du contentieux administratif, du travail précurseur de Léon Aucoc en passant par les présentations de Laferrière et François Gazier¹⁵⁹². Au sein même du Recueil Lebon la classification est similaire à celle proposée par ce dernier¹⁵⁹³.

521. Par l'économie des moyens, le juge fait abstraction de ces distinctions. Si « la spécialisation et la systématisation des “ouvertures” possibles de recours a fait quelque peu oublier l'unité intrinsèque de la légalité »¹⁵⁹⁴, l'économie des moyens, d'une certaine façon, rappelle cette unité en bornant la réponse aux moyens à la constatation d'une seule illégalité, peu importe sa place dans la catégorisation des cas d'ouverture.

Cependant, la sophistication des pouvoirs juridictionnels conduit le juge, dans des hypothèses toujours plus nombreuses, à ajuster sa décision en fonction de l'objet de l'illégalité. Il en va ainsi de plusieurs des pouvoirs incompatibles avec l'économie des moyens. La technique ancienne de l'annulation partielle consiste déjà à ajuster l'étendue de l'annulation en fonction de l'étendue de l'illégalité. Le caractère régularisable de l'illégalité peut également déterminer la décision du juge. Il en va ainsi de l'annulation partielle permise par l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, comme de la possibilité de conditionner une injonction ou une annulation à l'absence de régularisation de l'acte litigieux. Toutes les illégalités permettent l'annulation mais toutes ne peuvent être régularisées. La possibilité de conditionner l'annulation ou l'injonction varie donc en fonction de l'objet de l'illégalité entachant l'acte, de telle sorte que le seul constat d'une illégalité ne suffit pas à déterminer le recours à de tels pouvoirs.

¹⁵⁹¹ Y. Gaudemet, *Droit administratif*, LGDJ, 22^e éd., 2018, n° 229, p. 127 sq.

¹⁵⁹² V. L. Aucoc, *loc. cit.*, p. 394 ; E. Laferrière, *op. cit.*, t. 2, p. 372 sqq. ; F. Gazier, « Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950 », *loc. cit.*, p. 77. Pour une vue d'ensemble, v. également F. Melleray, « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », *RDCA*.

¹⁵⁹³ Dans la sous-rubrique « Validité des actes administratifs » (sous « Actes administratifs et législatifs »), on retrouve compétence, forme et procédure, violation directe de la règle de droit, motif, détournement de pouvoir et de procédure.

¹⁵⁹⁴ G. Vedel, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 169.

C. LA DISTINCTION DES CONSÉQUENCES DE L'ILLÉGALITÉ SELON SA GRAVITÉ

« Si vous n'avez que récemment commencé à l'admettre, l'idée que toutes les illégalités ne se valent pas a toujours été présente à votre esprit. »¹⁵⁹⁵

A. BRETONNEAU

522. Certains des pouvoirs étudiés mettent en cause l'économie des moyens en attachant des conséquences différentes aux illégalités selon leur gravité (3). Bien qu'elle soit employée également par la doctrine (2), cette notion fonctionnelle s'accompagne de nombreuses incertitudes (1).

1. UNE DISTINCTION DIFFICILE À APPRÉHENDER

523. Les incertitudes de la notion de gravité des illégalités – La gravité se définit comme le caractère de ce qui est important, qui doit être considéré avec sérieux¹⁵⁹⁶, et porte en elle l'idée d'une hiérarchisation, qui conduirait donc à distinguer des degrés d'illégalité. Dans le contentieux de la responsabilité, la faute simple se distingue de la faute lourde, et cette distinction « se rapporte à l'appréciation de la gravité de la faute »¹⁵⁹⁷, explique René Chapus, tout en révélant la limite d'une telle analyse : « (...) on est exposé à conclure par cette belle formule que la faute lourde est une faute qui est plus grave que la faute simple. »¹⁵⁹⁸ A transposer la notion au contentieux de la légalité, il faudrait considérer que certaines illégalités sont simples, d'autres lourdes.

Il est assurément malaisé d'objectiviser des degrés de gravité d'illégalité. En contentieux de l'excès de pouvoir, la question est en principe inopérante : « Si on peut distinguer, au sein de l'illégalité, selon qu'elle est "externe" ou "interne", il n'y a pas matière, en bonne règle, à apprécier la gravité d'une illégalité. Elle ne comporte pas de degrés »¹⁵⁹⁹.

Qualifier certaines illégalités de particulièrement graves, c'est, par opposition, affirmer la moindre gravité d'autres illégalités, et donc prendre le risque de dévaloriser les règles de droit concernées. L'analyse s'oppose à l'idée que les illégalités se tiennent les unes aux autres dans un même bloc qui ne saurait être enfreint sous aucun de ses angles. La notion

¹⁵⁹⁵ A. Bretonneau, concl. sur CE Ass., *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, RFDA*, 2018, p. 649.

¹⁵⁹⁶ Emprunté du latin *gravis* signifiant notamment puissant, imposant. V. E. Littré, *op. cit.*, t. 2, p. 1923.

¹⁵⁹⁷ R. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 1463, p. 1303.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1604, p. 1440. En ce sens également, « la notion de "degré de gravité" d'un vice de légalité (...) n'a (...) guère de sens en excès de pouvoir », P. Frydman, concl. sur *Ministre de l'urbanisme c. Association pour la défense de l'environnement de Golfe-Juan-Vallauris*, précit.

même d'illégalité pourrait être affectée dans son intelligibilité et sa cohérence par le développement d'une notion de gravité. Une acception claire de la notion de légalité consiste à la percevoir comme une barrière et à confondre ceux qui l'enfreignent, par la seule opposition du légal et de l'illégal.

524. S'il fallait cependant en établir le contenu, la gravité de l'illégalité pourrait s'apprécier sur deux plans : par rapport à la norme violée, par rapport à la façon dont elle a été violée. Sur le premier plan, une piste peut être envisagée en fonction de l'échelon de la norme violée dans l'ordre juridique : une violation de la loi serait plus grave que la violation d'un acte réglementaire ; une violation de la constitution plus grave que la violation d'une loi. Autre possibilité, une hiérarchisation plus subjective en fonction de l'importance sociale attachée au contenu de la norme violée : les violations d'une norme protégeant une liberté seraient, par exemple, les plus graves. Sur le second plan, la gravité de la façon dont la norme a été violée pourrait tenir compte de son caractère intentionnel, ce qui qualifierait le détournement de pouvoir. Pourrait-on admettre le caractère manifeste de l'illégalité comme critère de sa gravité ? Sur ce point, le contentieux du référé-liberté nous enseigne plutôt que les deux notions doivent être distinguées. L'article L. 521-2 CJA évoque « une atteinte grave et manifestement illégale » à une liberté. Comme le professeur Le Bot le souligne, la gravité renvoie à l'atteinte à la liberté, non à l'illégalité¹⁶⁰⁰. L'illégalité est manifeste si elle s'impose « avec la force de l'évidence »¹⁶⁰¹. Le degré de gravité de l'atteinte à la liberté doit se comprendre quant à lui comme « l'intensité »¹⁶⁰² de cette atteinte allant par exemple, pour le droit de propriété, de la restriction de son exercice à son extinction.

La notion de gravité vient subjectiviser la légalité, et emporte avec elle un lot inévitable d'incertitudes, conduit nécessairement à des interprétations variées. A titre d'exemple, Raymond Odent peut affirmer que l'incompétence est d'ordre public « parce que l'incompétence est le vice le plus grave qui puisse entacher une décision administrative »¹⁶⁰³. Achille de Mestre s'est quant à lui interrogé : « Le détournement de pouvoir n'est-il pas le vice le plus grave qui puisse entacher une décision administrative ? »¹⁶⁰⁴.

525. Deux approches de la gravité des illégalités peuvent être distinguées : en aval, une fois l'illégalité caractérisée, afin de les distinguer selon une échelle de gravité ; en amont,

¹⁶⁰⁰ O. Le Bot, *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Etude de l'article L. 521-2 du Code de justice administratif*, thèse, LGDJ, Fondation Varenne, 2007, p. 261.

¹⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 284.

¹⁶⁰² *Ibid.*, p. 247.

¹⁶⁰³ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 423.

¹⁶⁰⁴ A. Mestre, *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration : études sur le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1974, p. 57.

pour distinguer parmi les violations du droit celles qui sont d'une gravité suffisante pour être considérées comme des illégalités. Dans cette seconde optique, les violations du droit ou irrégularités n'atteindraient le stade de l'illégalité, qui serait celui de la sanction, qu'à partir d'un certain degré de gravité. La formulation de l'arrêt *Danthony* pourrait le laisser entendre : seuls certains « vice[s] » ou « irrégularités » entachant le déroulement d'une procédure administrative sont « de nature à entacher d'illégalité la décision prise ». Les termes employés ouvrent l'interprétation selon laquelle une violation du droit, qui est toujours un « vice », une « irrégularité », ne constitue une « illégalité » que sous certaines conditions. Aussi a-t-on pu considérer que la jurisprudence *Danthony* « s'explique en réalité par la gravité des vices de procédure. »¹⁶⁰⁵

526. Malgré ses incertitudes, la notion de gravité des illégalités se retrouve couramment sous la plume des auteurs. Evoquant le développement historique du recours pour excès de pouvoir, le professeur Melleray explique ainsi qu'il ne visait à l'origine « qu'à sanctionner les irrégularités les plus grossières et les plus choquantes » et qu'il devînt « une action en justice permettant de censurer les actes administratifs unilatéraux pour des illégalités d'une gravité très variable. »¹⁶⁰⁶ La notion de gravité de l'illégalité est particulièrement utilisée pour expliquer deux théories en contentieux administratif : les moyens d'ordre public et l'inexistence.

2. UNE DISTINCTION EMPLOYÉE PAR LA DOCTRINE

527. Gravité des illégalités et moyens d'ordre public – L'idée que les moyens d'ordre public seraient plus graves que les autres moyens est fréquemment exprimée en utilisant expressément ce terme¹⁶⁰⁷. L'incompétence peut également être qualifiée de vice d'une particulière « gravité »¹⁶⁰⁸.

¹⁶⁰⁵ P. Cassia, note sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *RFDA*, 2012, p. 296, spéc. p. 300.

¹⁶⁰⁶ F. Melleray, « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », *RDCA*, n° 5.

¹⁶⁰⁷ J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1136, p. 241 : « on se trouve en présence d'une illégalité particulièrement grave à propos de laquelle le juge considère qu'elle doit être examinée en dépit des règles normales de procédure » ; R. Hostiou, *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral*, thèse, LGDJ, 1974, p. 301 : si le vice de forme ou de procédure n'est pas reconnu comme un moyen d'ordre public, « C'est donc que l'irrégularité n'est pas suffisamment grave pour qu'elle doive être examinée en dehors des règles de droit commun de procédure contentieuse. » ; R. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 1210, p. 1020 : « Ce sont des moyens que le juge a ainsi qualifiés, en raison de la gravité des illégalités qu'ils traduisent (...) » ; P.-L. Frier, J. Petit, *Droit administratif*, LGDJ, 12^e éd., 2018, n° 988, p. 633 : les moyens d'ordre public « doivent être soulevés d'office, en raison de leur extrême gravité. »

¹⁶⁰⁸ J. Kahn, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 164, spéc. p. 167 : « (...) une illégalité aussi grave ne saurait avoir le même caractère d'une simple irrégularité. » ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 934-3°, p. 822 : un vice de procédure est parfois assimilé à une incompétence dans certains cas « où l'irrégularité procédurale est considérée comme particulièrement grave » ; B. Stirn, Y. Aguila, *Droit public français et européen*, Dalloz, Presses de SciencesPo, 2^e éd., 2018, p. 702 : « L'incompétence est un vice grave » ; J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 27^e éd., 2018, n° 671, p. 733 : « De toutes les formes d'illégalité, c'est la plus grave (...). C'est pourquoi les règles de compétence sont d'ordre

Dans son étude sur les moyens d'ordre public, Christian Debouy a formulé, sans la retenir, l'hypothèse selon laquelle un moyen est d'ordre public dès lors qu'il atteint un certain degré de gravité¹⁶⁰⁹. Il est significatif que, pour écarter cette analyse, l'auteur ne réfute pas la notion même de gravité des illégalités, mais au contraire s'appuie sur cette notion pour considérer que certains moyens d'ordre public concernent des illégalités qui ne sont pas d'une particulière gravité, tandis que certaines illégalités graves ne sont que des moyens ordinaires¹⁶¹⁰. Emilie Akoun a quant à elle souligné le « flou » du critère tenant parfois de « l'importance de la règle violée », d'autres fois de « l'importance de la violation de la règle », et la difficulté de « mesurer les moyens » sur une « échelle » formalisant l'importance des questions concernées¹⁶¹¹.

528. Gravité des illégalités et théorie de l'inexistence – La théorie de l'inexistence est également exposée, par exemple par Marcel Waline, comme relative aux « hypothèses tout à fait exceptionnelles » où « il faut supposer une irrégularité particulièrement grave »¹⁶¹². Prosper Weil posait la problématique en ces termes : « à partir de quel degré d'illégalité passe-t-on de l'annulation pour excès de pouvoir (...) à l'inexistence (...) ? »¹⁶¹³. Nombre d'auteurs expliquent l'inexistence par la gravité de l'illégalité commise¹⁶¹⁴, et le Conseil d'Etat emploie lui-même la notion¹⁶¹⁵.

public (...) ». V. également, précité, R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 423.

¹⁶⁰⁹ C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, thèse, PUF, 1980, p. 4 : « Transposant une idée fameuse du Doyen Duguit, on pourrait envisager une échelle de la gravité des illégalités : en deçà d'un certain degré, il n'y aurait même pas de moyen car l'illégalité serait trop vénielle ; au-delà, le moyen contentieux naîtrait et, passé un certain échelon, on verrait apparaître la sanction des péchés mortels par les moyens d'ordre public. ».

¹⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 492 : « (...) certains moyens d'ordre public concernent des illégalités qui ne sont pas plus graves que celles donnant lieu à des moyens ordinaires (voir, par exemple, le défaut de consultation du Conseil d'Etat ou certaines fins de non-recevoir). Inversement, des irrégularités importantes ne sont pas relevées d'office (rétroactivité, violation des droits de la défense...). ».

¹⁶¹¹ E. Akoun, *op. cit.*, p. 136 sqq.

¹⁶¹² M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, *op. cit.*, p. 371.

¹⁶¹³ P. Weil, « Une résurrection : la théorie de l'inexistence en droit administratif », *D.*, 1958, p. 49, spéc. p. 50.

¹⁶¹⁴ Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, 16^e éd., LGDJ, 2001, n° 1229, p. 575 : l'inexistence est « déterminée par un degré de gravité de l'irrégularité » ; Y. Gaudemet, *Droit administratif*, *op. cit.*, n° 299, p. 162 : l'empiètement et l'usurpation de fonctions sont les « deux formes d'incompétence, qui correspondent en même temps à deux degrés de gravité » ; J. Waline, *op. cit.*, n° 672, p. 733 : « L'incompétence comporte des degrés », l'usurpation en étant « la forme la plus grave » ; R. Chapus, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 1204, p. 1014 : « c'est à titre exceptionnel et en raison de la gravité des vices qui l'entachent, que la non-conformité d'un acte à la légalité se traduit par son inexistence juridique » ; G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif français*, 7^e éd., Presses de Science Po et Dalloz, 2005, p. 311 : « Ce n'est pas n'importe quelle atteinte au pouvoir du juge qui entraîne l'inexistence, ce sont les atteintes les plus graves. » V. également G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, 7^e éd., 1980, p. 723 ; C. Debouy, *op. cit.*, p. 21 ; S. Biagini-Girard, *L'inexistence en droit administratif. Contribution à l'étude de la fonction des nullités*, thèse, L'Harmattan, 2010, p. 128.

¹⁶¹⁵ CE Ass., 31 mai 1957, *Rosan Girard*, rec. 355 ; *D.*, 1958, p. 152, note Weil, considérant que l'arrêté par lequel le préfet de la Guadeloupe, empiétant sur les pouvoirs du juge administratif, constata l'inexistence d'opérations électorales, « doit être regardé comme un acte nul et non avenu » « eu égard à la gravité de l'atteinte ainsi portée par l'autorité administrative aux attributions du juge de l'élection ».

La notion de gravité des illégalités peut être employée comme clé de lecture de certaines jurisprudences. Il a pu être écrit que seules les illégalités d'une certaine gravité pouvaient entraîner une indemnisation sur le terrain du contentieux de la responsabilité de l'administration¹⁶¹⁶. Concluant sur l'arrêt de principe *Carliez*, Bruno Genevois, pour écarter la responsabilité de l'Etat du fait d'une décision administrative illégale, indique qu'« un vice de forme ou de procédure ou certaines formes d'incompétences provoquées par un vice de procédure sont *moins graves* qu'une usurpation de pouvoir ou un vice touchant à la légalité interne de la décision. »¹⁶¹⁷ La haute juridiction peut là encore évoquer « la gravité » des illégalités¹⁶¹⁸.

529. Gravité des illégalités et jurisprudence AC ! – Il en va de même de la jurisprudence relative à la modulation des effets dans le temps d'une annulation, bien que ni l'arrêt *Association AC !*, ni les jurisprudences d'application, ne prennent explicitement en compte le critère de la gravité de l'illégalité de l'acte annulé¹⁶¹⁹. Si l'on admet que la décision de moduler est prise en fonction d'une mise en balance du principe de légalité et de la sécurité juridique, l'on est tenté de considérer que « plus le vice d'illégalité est grave, plus la rétroactivité peut apparaître souhaitable »¹⁶²⁰. La notion de gravité apparaît avec l'idée qu'il revient au juge de peser les illégalités au regard des exigences liées à la sécurité juridique. C'est du moins ce qu'il ressort de plusieurs analyses de la jurisprudence *AC !*¹⁶²¹. L'étude

¹⁶¹⁶ L. Delbez, « De l'excès de pouvoir comme source de responsabilité », *RDP*, 1932, p. 441, spéc. p. 461 : « La faute, génératrice de responsabilité, suppose certes d'abord l'illégalité, mais elle implique aussi autre chose, à savoir une certaine qualité, une certaine gravité de l'excès de pouvoir, qui se présentera dans certaines hypothèses, mais qui ne se retrouvera pas dans toutes. » ; J. de Soto, *op. cit.*, n° 348, p. 256 : « L'exécution d'une décision administrative illégale n'entraîne pas toujours la responsabilité de l'administration. Celle-ci est en principe fondée sur la faute du service public, mais il faut qu'il s'agisse d'une faute d'une certaine gravité et entraînant des conséquences dommageables pour le particulier. ».

¹⁶¹⁷ B. Genevois, concl. sur CE Sect., 19 juin 1981, *Carliez*, *AJDA*, 1989, p. 103 (souligné par nous).

¹⁶¹⁸ CE, 29 novembre 2004, *Tibere*, n° 242384, rec. t. 876 : « Considérant que l'indemnité à laquelle le requérant avait droit ne pouvait être fixée, eu égard au lien existant entre la faute relevée à la charge de M. X et les différentes décisions qui ont abouti à sa radiation des cadres, sans tenir compte de la gravité respective des illégalités entachant ces décisions et du comportement de l'intéressé ».

¹⁶¹⁹ V. cependant CE, 17 juin 2011, *Société Canal + Distribution*, précit., tenant compte de « la gravité de la méconnaissance des exigences du droit de l'Union ».

¹⁶²⁰ A.-C. Bezzina, « 2004-2014 : les dix ans de la jurisprudence *AC !* », *RFDA*, 2014, p. 735, spéc. p. 743.

¹⁶²¹ E. Breen, *loc. cit.*, spéc. p. 1106 : « (...) il serait fâcheux qu'une annulation prononcée pour un motif véniel soit facilement neutralisée en considération de la disproportion de ses conséquences, alors qu'un autre motif, plus grave, avait, au nom du principe d'économie des moyens, été laissé dans l'ombre. » Selon le professeur Blanco, « la gravité d'un vice de légalité, non régularisable, frappant l'acte peut tout autant conduire le juge à ne provoquer aucune validation de l'illégalité pour le passé à travers le prononcé d'une annulation non-rétroactive. », in F. Blanco, *op. cit.*, p. 532 ; v. également *ibid.*, p. 533 ; D. Bailleul, note sous CE, 12 décembre 2007, *Sire, DA*, 2008, comm. 26, spéc. p. 39 : « Comment en effet se convaincre du caractère excessif d'une annulation rétroactive en raison d'un seul vice de procédure sans s'assurer que l'acte vicié n'est pas également entaché d'une irrégularité plus grave, qui elle pourrait préciser justifier cette rétroactivité ? » ; P.-O. Caille, note sous CE, 12 décembre 2007, *Sire, D.*, 2008, p. 1457 : « (...) le juge relève dans le même considérant qu'il résulte d'un supplément d'instruction qu'aucun autre moyen que celui retenu par la décision n'était de nature à justifier l'annulation prononcée : c'est dire que l'annulation ne repose que sur un moyen de

approfondie d'Olga Mamoudy fait cependant ressortir que « le constat d'une grave irrégularité n'a en général aucune influence sur la décision de modulation »¹⁶²², tandis que la faible gravité de l'irrégularité peut conforter la décision de moduler, typiquement en cas de vice de procédure, qui serait l'irrégularité peu grave « par essence »¹⁶²³. Il en ressort une conclusion similaire à l'analyse menée par Emilie Akoun relativement aux moyens d'ordre public : la difficulté intrinsèque d'une distinction des illégalités selon leur gravité, classement nécessairement « aléatoire »¹⁶²⁴.

530. Incertaine dans son contenu, la gravité des illégalités semble de plus en plus présente comme toile de fond des appréciations du juge de la légalité. On peut affirmer, avec le professeur Mamoudy, que la « hiérarchisation » des illégalités en fonction de leur gravité « fait partie intégrante du contentieux de l'excès de pouvoir »¹⁶²⁵.

3. UNE DISTINCTION EMPLOYÉE PAR LE JUGE

531. La notion de gravité n'est pas étrangère au contentieux administratif. On la retrouve notamment quand le juge apprécie le caractère proportionné d'une sanction « au regard de la gravité et de la nature des manquements reprochés »¹⁶²⁶, le caractère proportionné d'une mesure de police administrative par rapport à « la gravité des dangers pour l'ordre public et la sécurité publique »¹⁶²⁷, quand il apprécie la gravité d'un préjudice¹⁶²⁸, sa « particulière gravité »¹⁶²⁹, le « caractère d'extrême gravité »¹⁶³⁰ des dommages causés au patient, ou la prise en compte de la « gravité suffisante »¹⁶³¹ d'une faute d'un salarié pour justifier un licenciement. Gravité d'un risque, d'une faute, d'un préjudice, mais non gravité d'une illégalité.

légalité externe et que l'acte n'est entaché d'aucune illégalité interne - comprendre : plus grave (...) » ; O. Mamoudy, « Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *AJDA*, 2019, p. 1108, spéc. p. 1111 : « Une fois l'annulation prononcée par le juge, il lui appartient, dans le cadre renouvelé de son office, de se prononcer sur ses effets. A ce stade, le juge administratif prend à nouveau en compte la gravité de l'irrégularité fondant l'annulation. ».

¹⁶²² O. Mamoudy, *op. cit.*, n° 428, p. 225.

¹⁶²³ *Ibid.*, n° 351, p. 194.

¹⁶²⁴ *Ibid.*, n° 441, p. 231 sq.

¹⁶²⁵ O. Mamoudy, « Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *loc. cit.*, p. 1108.

¹⁶²⁶ CE, 22 mai 2012, *M. Brice A.*, n° 344589, rec. 226.

¹⁶²⁷ CE, 30 juillet 2014, *Association Envie de rêver*, n° 370306, rec. 257.

¹⁶²⁸ CE Sect., 31 mai 1995, *Lavaud*, n° 137573, rec. 155 ; CE, 22 octobre 2014, *Société Métropole Télévision (M6)*, n° 361464, rec. 312.

¹⁶²⁹ CE, 23 juillet 2014, *M. et Mme Data*, n° 375829, rec. 241, à propos de la réparation des préjudices liés à une infection nosocomiale prévue à l'article L. 1142-1 du code de la santé publique.

¹⁶³⁰ CE Ass., 9 avril 1993, *Bianchi*, n° 69336, rec. 127.

¹⁶³¹ CE Sect., 24 novembre 2006, *Rodriguez*, n° 284208, rec. 481.

532. Usage explicite en contentieux contractuel – Jacques-Henri Stahl considérait, dans ses conclusions sur l'arrêt *Ville de Lisieux* en 1998, que l'ouverture du recours pour excès de pouvoir dans le contentieux contractuel n'était admissible qu'à la condition de reconnaître au juge le pouvoir « de moduler la portée de ses décisions et d'adapter précisément les annulations qu'il prononce à la portée réelle des vices qu'il relève »¹⁶³². Cette logique a bien été consacrée, en distinguant notamment les illégalités sur le plan de leur gravité.

Cette distinction a été introduite en contentieux contractuel par la décision *Commune de Béziers I* en 2009¹⁶³³. Saisi par une partie au contrat, le juge ne peut en prononcer l'annulation qu'« en raison seulement d'une irrégularité (...) tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement. » Dans ce contentieux, le juge peut estimer ainsi qu'une irrégularité « ne revêt pas une gravité telle qu'elle justifie l'annulation du contrat »¹⁶³⁴. La distinction est intégrée dans le contentieux des actes détachables par l'arrêt *Ophrys* de 2011¹⁶³⁵. Ainsi la résolution du contrat en conséquence de l'illégalité entachant l'acte détachable s'impose « en raison de sa gravité »¹⁶³⁶, ou en présence d'une « irrégularité d'une particulière gravité »¹⁶³⁷. Si l'arrêt *Tropic* ne mentionne pas la gravité de l'illégalité au titre des éléments à prendre en compte par le juge, Didier Casas dans ses conclusions n'envisageait l'annulation que « devant un vice d'une particulière gravité »¹⁶³⁸. Dans l'application de cette jurisprudence, s'inspirant probablement des termes employés dans l'arrêt *Commune de Béziers*, les juridictions ont d'elles-mêmes employé la notion de gravité

¹⁶³² J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, rec. 375 ; *RFDA*, 1999, p. 128 : « En excès de pouvoir, tous les moyens sont égaux et la moindre illégalité emporte l'annulation rétroactive de la décision attaquée ou, au moins, de partie d'entre elle. On peut comprendre que la jurisprudence hésite à faire application de cette mécanique implacable aux actes bilatéraux que sont les contrats, au moins pour les illégalités vénielles ou celles qui sont susceptibles d'être régularisées. ».

¹⁶³³ CE Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, précit.

¹⁶³⁴ CAA Marseille, 4 mai 2015, *Cegelec Sud-Ouest*, n° 11MA03604, inédit. *Idem* : CAA Douai, 21 février 2012, *Société Grenke Location*, n° 10DA00480, inédit.

¹⁶³⁵ CE, 21 février 2011, *Société Ophrys*, précit. : le juge de l'exécution ne peut inviter les parties à résoudre le contrat à l'amiable ou via la saisine du juge du contrat qu'« eu égard à une illégalité d'une particulière gravité » entachant le contrat.

¹⁶³⁶ CAA Paris, 15 décembre 2011, *Commune de Noyen-sur-Seine*, n° 11PA01422, inédit ; CAA Bordeaux, 9 février 2012, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région de Fleurance*, n° 10BX00257, inédit ; CAA Nancy, 14 avril 2014, *Commune de Lantenne-Vertière*, n° 13NC01024, inédit.

¹⁶³⁷ CAA Lyon 2 janvier 2014, *Conseil régional de l'ordre des architectes d'Auvergne*, n° 12LY02827, *AJDA*, 2014, p. 985 ; CAA Douai, 27 juin 2012, *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, n° 11DA00882, inédit ; CAA Douai, 22 janvier 2015, *Association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, n° 13DA01187, inédit ; CAA Paris, 18 septembre 2014, *Société Euro Disney Associés SCA*, n° 13PA03467, inédit ; CAA Nantes 11 juillet 2014, *Société Héлары Granulats*, n° 12NT03221, inédit.

¹⁶³⁸ D. Casas, concl. sur CE Ass., 16 juillet 2017, *Société Tropic Travaux Signalisation*, rec. 360, *RDP*, 2007, p. 1402, *RFDA*, 2007, p. 696.

pour décider ou non l'annulation du contrat¹⁶³⁹. Puis, relativement au recours ouvert aux tiers intéressés, l'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne* de 2014 précise que le juge ne peut annuler le contrat que s'il a « un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office ». Indépendamment des termes employés dans les motifs des décisions juridictionnelles, les rapporteurs publics recourent spontanément à cette notion¹⁶⁴⁰.

533. La notion de gravité de la violation du droit peut aussi être employée par le législateur. L'article L. 118-3 du code électoral dispose qu'à la suite du rejet du compte de campagne, l'inéligibilité du candidat responsable est prononcée par le juge « en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales. » L'Assemblée du contentieux est venue préciser comment « déterminer si un manquement est d'une particulière gravité au sens de ces dispositions »¹⁶⁴¹. Les facteurs à prendre en compte associent l'importance de la règle méconnue et la façon dont elle l'a été : « il incombe au juge de l'élection d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère délibéré »¹⁶⁴². Il revient donc au juge, pour décider l'inéligibilité, de prendre en compte « l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte »¹⁶⁴³.

534. Usage fonctionnel – La gravité est un standard dont l'application aux illégalités est croissante. Sa définition est incertaine mais, de façon caractéristique aux standards, il vaut moins par sa définition que par sa fonction : hiérarchiser les illégalités afin d'en faire varier les conséquences, au service d'un affinement de l'office du juge qui n'entend plus tirer

¹⁶³⁹ CAA Nantes, 16 décembre 2010, *Commune d'Epron*, n° 09NT02195, *AJDA*, 2011, p. 1272, concl. Degommier ; CAA Marseille, 10 octobre 2011, *Département de la Corse du Sud*, n° 09MA04637, inédit ; CAA Lyon, 24 novembre 2011, *Société Crystal SA*, n° 10LY02005, inédit ; CAA Lyon, 11 octobre 2012, *SAS Faurie*, n° 11LY01982, inédit.

¹⁶⁴⁰ Les conclusions de Bertrand Dacosta sur l'arrêt *Ministre de l'intérieur c. SIDEN* en donnent l'illustration. L'analyse de la gravité du vice entachant les contrats appréhende à la fois « la turpitude » de ses auteurs et son caractère régularisable, soulignant encore la souplesse de cette notion. La faible gravité de l'illégalité justifie dans ce cas de conditionner l'annulation du contrat litigieux à l'absence de régularisation : « l'illégalité qui affecte les marchés en cause (...) tient (...) à ce que les organes délibérants concernés étaient incompétents, non pas par principe, mais à la date à laquelle ils se sont prononcés. Une telle incompétence constitue, normalement, une illégalité suffisamment grave pour justifier une annulation. Elle ne témoigne cependant, en l'espèce d'aucune turpitude, mais simplement de la mauvaise application d'une règle de droit au regard de l'interprétation que vous avez vous-même dégagée ; elle est donc, à notre sens régularisable par les organes délibérants (...). » (B. Dacosta, concl. sur CE, 23 décembre 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*, *BCJP*, 2012, p. 125).

¹⁶⁴¹ CE Ass., 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Île-de-France*, n° 338033, rec. 317 ; *RFDA*, 2011, p. 723, note Türk ; *BJCL*, 2011, p. 683, concl. Geffray ; *RDP*, 2012, p. 523, comm. Camby.

¹⁶⁴² *Ibid.*

¹⁶⁴³ CE, 11 avril 2012, *Hureaux*, n° 354110, rec. t. 145 ; *AJDA*, 2012, p. 788. V. également CE, 1^{er} juin 2012, *Choquenot*, n° 345026, rec. t. 772 ; *AJDA*, 2012, p. 1085.

mécaniquement la même décision de toute violation du droit. La distinction d'illégalités graves et moins graves permet d'intégrer les motifs d'illégalité comme facteur au sein d'un bilan tenant compte, notamment, de l'intérêt général, des intérêts privés et de la sécurité juridique. Il s'agit de mesurer le « poids » de l'illégalité afin de le comparer au « poids » des autres intérêts concernés. Cette approche est une conséquence de la volonté de dépasser la seule prise en compte de la légalité comme facteur de détermination de la solution.

L'appréciation des degrés de gravité d'une illégalité permet au juge de faire preuve de pragmatisme en relativisant l'importance d'une violation du droit au regard des circonstances de chaque espèce, comme le révèlent de façon significative certains arrêts des juridictions du fond dans le contentieux des actes détachables¹⁶⁴⁴.

La prise en compte de la gravité de l'illégalité conduit le juge à répondre à tous les moyens de légalité, pour s'assurer, suite à l'accueil d'un premier moyen de gravité relative, que l'acte n'est pas entaché d'une illégalité soulevée et plus grave, et pour éventuellement apprécier la gravité elle-même au regard d'un cumul d'illégalités.

*

CONCLUSION DE SECTION

535. L'équivalence des moyens, clé de lecture de la remise en cause de l'économie des moyens – Cette section a identifié l'équivalence des moyens comme la condition logique de leur économie : le juge ne peut économiser des moyens que s'ils sont considérés comme équivalents à ceux auxquels il répond. La conception traditionnelle du contentieux de l'excès de pouvoir s'appuie sur une conception indivisible de la légalité, si bien que toute illégalité

¹⁶⁴⁴ Ainsi la Cour administrative d'appel de Marseille, dans le cas d'une antenne relais posée sur une église sans l'accord nécessaire de son affectataire, refuse d'enjoindre la résiliation du contrat, notamment en relativisant la gravité de l'illégalité commise, considérant, « qu'en outre, *eu égard au contexte juridique incertain* sur le statut des édifices culturels en vigueur à la date des faits de la cause, l'illégalité commise par le maire (...) ne revêt, pour regrettable qu'elle soit, qu'une gravité relative » (CAA Marseille, 4 octobre 2013, *Gounelle*, n° 11MA04486, inédit). La même cour, dans une autre affaire, relativise la gravité de l'illégalité tenant dans l'omission du montant prévisionnel du marché par le fait qu'il ait été indiqué dans un autre document. Si l'illégalité en question a affecté « les modalités selon lesquelles la personne publique a donné son consentement », il résulte néanmoins de l'instruction que le montant prévisionnel « a été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante » et « que dans ces conditions, une telle irrégularité implique seulement » la résiliation à défaut de régularisation (CAA Marseille, 28 novembre 2012, *Département des Pyrénées-Orientales*, n° 08MA05108, inédit). Enfin, la cour administrative d'appel de Paris a pu relativiser la gravité du vice tiré de l'absence de mise en place de la procédure de publicité et de mise en concurrence prévue par la loi par le fait que la commune avait organisé une procédure *ad hoc*. Le juge écarte ainsi la résolution du contrat, pour ne décider que sa résiliation, en considérant que l'illégalité commise « n'est pas, en l'espèce, d'une gravité telle qu'elle implique nécessairement la résolution des relations contractuelles (...), alors surtout que, comme il a été dit, la ville avait organisé une procédure *ad hoc* de mise en concurrence pour le choix de son cocontractant » (CAA Paris, 17 octobre 2012, *Ville de Paris*, n° 09PA03922, *AJDA*, 2012, p. 2323).

aboutit à une même conséquence : l'annulation. En revanche, la sophistication du contentieux de la légalité conduit le juge à ne plus tenir compte exclusivement de la légalité, et donc à dépasser l'annulation comme unique solution. Pour palier les insuffisances de l'annulation, d'autres pouvoirs se développent qui consistent à affiner l'intervention juridictionnelle en adaptant la décision aux spécificités de l'illégalité de l'acte. Ainsi les conséquences des illégalités sont différenciées selon leurs caractères, mettant fin à l'équivalence des moyens de légalité, et donc, à la possibilité de leur économie.

536. Identification de la triple distinction des moyens de légalité – Les pouvoirs concernés mettent en cause l'équivalence des moyens sur différents plans : leurs implications dans l'exécution de la chose jugée, le contenu de la règle à laquelle ils se rapportent, l'importance de la norme violée ou de la violation elle-même. L'étude permet donc de proposer une grille de lecture générale de distinction des moyens de légalité articulée sur trois angles : leur portée, leur objet, leur gravité.

537. Après l'identification des trois fonctions des moyens (fonction de structuration du débat contentieux, fonction de *medium*, fonction jurisprudentielle), l'identification des trois plans de leur distinction (portée, objet, gravité) souligne la nécessité de ce qui pourrait être une théorie générale des moyens en contentieux administratif, au-delà du débat classique sur la distinction des cas d'ouverture.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

538. Diversité et unité des pouvoirs incompatibles avec l'économie des moyens – Il faut souligner, au terme de ce chapitre, à la fois la diversité et l'unité des pouvoirs incompatibles avec l'économie des moyens.

Leur diversité, d'une part, au regard de leur contenu : pouvoir d'injonction, exemple le plus diffusé ; pouvoir de modulation des effets dans le temps d'une annulation, annulation conditionnelle et injonction conditionnelle, exemples plus rares ; renouveau des pouvoirs du juge dans le domaine particulier de la contestation de validité des contrats ; annulation partielle et modification directe de l'acte en plein contentieux objectif, pouvoirs anciens mais en voie d'extension.

Leur unité, d'autre part, doit être soulignée à plusieurs égards. Unité chronologique, d'abord : leur consécration, ou leur regain d'intérêt, relèvent d'une même période

contemporaine, dont le point de départ peut être situé à la reconnaissance du pouvoir d'injonction en 1995. Unité, ensuite, dans leur finalité : un élargissement, en même temps qu'un affinement des pouvoirs du juge administratif afin d'adapter au mieux sa décision aux spécificités de la situation juridique dont il est saisi ; et pour cela, remettre en cause l'annulation totale, immédiate et rétroactive comme unique sanction de l'illégalité d'un acte. Unité, enfin, dans leurs modalités : ces pouvoirs consistent à adapter la décision juridictionnelle, dans des mesures différentes, aux caractéristiques de l'illégalité entachant l'acte litigieux.

539. La remise en cause de l'équivalence des moyens, clé de lecture de la remise en cause de l'économie des moyens – Ce dernier point est décisif. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec ces pouvoirs peut, en effet, s'expliquer par la clé de lecture suivante : ces pouvoirs procèdent d'un affinement du contentieux de la légalité qui conduit à dépasser le principe d'équivalence des moyens de légalité, battant en brèche le fondement logique de l'économie des moyens. L'économie des moyens de légalité n'est plus possible dès lors que le juge attache des conséquences distinctes aux illégalités selon leurs caractères. Les pouvoirs étudiés l'illustrent, qui consistent à varier la solution du litige, en partie, selon la portée, l'objet ou la gravité de l'illégalité entachant l'acte litigieux.

540. L'unité de ces pouvoirs révèle donc que l'économie des moyens est remise en cause par un mouvement profond de renouvellement du contentieux de la légalité, dont la dynamique n'est pas encore éteinte. La perspective d'une extension de la méthode du bilan intégrant dans ses paramètres les caractères de l'illégalité de l'acte, laisse présager une incompatibilité croissante de l'économie des moyens.

* * *

CONCLUSION DE TITRE

541. Les termes de la contradiction : ancrage traditionnel et incompatibilité croissante de l'économie des moyens – Comme pour la crise chronique étudiée dans le précédent titre, il a fallu, pour appréhender la crise actuelle de l'économie des moyens, prendre la mesure d'éléments contradictoires : rendre compte, d'une part, de la profondeur de l'ancrage de l'économie des moyens dans la pratique du juge administratif, d'autre part, de la profondeur du mouvement de remise en cause de cette pratique par le renouveau de l'office du juge en contentieux de la légalité.

542. Une contradiction croissante – Ce mouvement de remise en cause est étroitement lié à la dynamique actuelle du contentieux administratif et ne laisse présager ni de son recul ni de son affaiblissement. La contradiction à l'œuvre a vocation à s'exacerber, les hypothèses d'incompatibilité de l'économie des moyens ont vocation à se multiplier, ouvrant la perspective d'un déclin croissant de cette technique. Ces nouveaux pouvoirs sollicitent, de plus en plus, le recours à la méthode du bilan pour décider, parmi un panel de solutions, la mieux adaptée aux particularités de l'espèce. L'extension de la méthode du bilan engendre le recul de celle de l'économie des moyens, le juge étant conduit à rendre compte, aussi complètement que le procès le lui permet, de la nature des illégalités commises, de leur caractère régularisable et de leur gravité.

Face à ce mouvement général, la technique traditionnelle de l'économie des moyens résiste à certains égards : le contentieux de l'injonction a souligné la réticence du juge à encadrer cette pratique malgré une incompatibilité largement constatée ; les obligations du juge sur ce point dans l'exercice du pouvoir de modulation des effets de l'annulation restent entourées d'incertitudes. Ces frottements et hésitations sont le propre d'une interaction entre deux éléments contradictoires, dont l'issue n'est pas encore définitivement fixée. Entre la technique traditionnelle de l'économie des moyens, profondément ancrée dans la pratique du juge, et le développement de pouvoirs porteurs d'un renouveau du contentieux de la légalité, une tension est à l'œuvre qui oppose la résistance de l'ancien à l'émergence du nouveau, et signe ce que nous proposons de nommer la crise actuelle de l'économie des moyens.

* * * *

CONCLUSION DE PARTIE

543. Tenants de la crise de l'économie des moyens – Cette première partie s'est attachée à démontrer l'existence d'une crise de la pratique l'économie des moyens, aux prises à des contradictions profondes et croissantes. L'économie des moyens remplit autant de fonctions qu'elle subit de critiques, elle apparaît aussi profondément ancrée dans la pratique du juge que déclinante sous l'effet de ses nouveaux pouvoirs. Critiquée dans son principe, menacée dans son existence, à raison d'une double crise relevant de deux temporalités distinctes : une crise chronique, une crise actuelle. La première oppose ses fonctions et ses critiques ; la seconde oppose son ancrage dans la pratique du juge administratif au développement de pouvoirs incompatibles avec cette technique.

Il faut noter ici que l'évolution des pratiques du juge ne suffit pas à expliquer, par

l'hypothèse d'une remise en cause volontaire, le déclin de l'économie des moyens. Les nouveaux pouvoirs du juge en contentieux de la légalité l'obligent, mécaniquement, à une réponse toujours plus complète aux moyens par la remise en cause de l'équivalence des moyens de légalité, identifiée comme le fondement logique de l'économie des moyens. Ici, les pratiques du juge évoluent essentiellement sous l'effet contraignant du renouvellement de ses pouvoirs.

544. Aboutissants de la crise de l'économie des moyens – Ainsi s'articulent crises chronique et actuelle de l'économie des moyens : la seconde complète la première et accélère la crise générale. A l'étude des tenants de la crise doit succéder désormais celle de ses aboutissants. L'angle de vue doit alors être déplacé, de l'exercice du silence à son encadrement juridique. En effet, la réponse à la crise de l'économie des moyens ne se résume pas à une évolution de son usage, mais consiste, plus profondément, en l'évolution de son régime juridique. Le second temps de cette étude s'attachera donc à démontrer comment la crise de la pratique de l'économie des moyens aboutit à une *redéfinition du droit de l'économie des moyens*.

PARTIE II

REDÉFINITION DU DROIT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

545. La réponse à la crise de l'économie des moyens se traduit par une redéfinition de son régime, tant à l'égard de ses conditions (*Titre 1*) que de ses conséquences (*Titre 2*).

L'appréhension de ces évolutions nécessitera de systématiser le régime général de l'économie des moyens sur ces deux points, pour observer quelles modifications lui sont apportées. Ce régime repose, d'une part, sur l'équilibre et l'unité des conditions de l'économie des moyens, d'autre part, sur le principe que le silence du juge à l'égard d'un moyen ne vaut ni accueil ni rejet. L'effort de systématisation de ce régime doit fournir le cadre de référence à partir duquel analyser les encadrements et interdictions, actuels ou à venir, de l'économie des moyens.

**TITRE 1. REDÉFINITION DES CONDITIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS,
LE DROIT AU SILENCE**

**TITRE 2. REDÉFINITION DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS,
LA SIGNIFICATION DU SILENCE**

TITRE 1. REDÉFINITION DES CONDITIONS L'ÉCONOMIE DES MOYENS,
LE DROIT AU SILENCE

546. Préexiste aux réformes de l'économie des moyens un régime général de ses conditions, marqué par son unité et son équilibre (*Chapitre 1*). Ce cadre de principe demeure, mais voit l'émergence de restrictions venant ponctuellement modifier les conditions de l'économie des moyens pour prévenir ses effets négatifs. Cependant, les solutions adoptées – interdiction ou encadrement de l'économie des moyens – paraissent parfois inachevées quand elles conduisent à s'affranchir des garanties minimales offertes par le régime général (*Chapitre 2*).

CHAPITRE 1. LA PRÉEXISTENCE D'UN RÉGIME UNIFIÉ DES CONDITIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

547. L'étude des conditions autorisant le juge à économiser un moyen fait apparaître, en miroir, les hypothèses dans lesquelles, à l'inverse, il n'a pas le droit de garder le silence. Ainsi, les développements suivants conduiront à proposer une grille de lecture générale de l'obligation de réponse expresse aux moyens.

Pour le dire d'emblée, pour que le juge soit obligé de répondre expressément à un moyen dans les motifs de sa décision, il faut à ce moyen satisfaire deux conditions cumulatives : avoir été régulièrement invoqué et être susceptible de modifier la solution résultant de la réponse donnée aux autres moyens. Autrement dit, le juge ne peut économiser un moyen que si l'une de ces deux conditions fait défaut, s'il est irrégulièrement invoqué ou insusceptible de modifier la solution. Une telle analyse se distingue des présentations généralement fournies des obligations du juge administratif.

548. L'absence de réponse jurisprudentielle globale – La jurisprudence du Conseil d'Etat ne contient pas de considérant de principe permettant de couvrir l'ensemble des configurations se présentant au juge. La haute juridiction peut affirmer que le juge du fond « était tenu de répondre à tous les moyens invoqués devant lui »¹⁶⁴⁵, ou qu'une décision « n'ayant pas le caractère d'une décision juridictionnelle, n'avait pas à répondre à l'ensemble des moyens exposés »¹⁶⁴⁶. Elle peut également se borner à constater qu'une juridiction « ne s'est pas prononcée » sur un moyen invoqué pour motiver la censure de sa décision¹⁶⁴⁷. La mention de l'arrêt dans les tables du Lebon peut venir conforter l'idée que le simple fait de ne pas répondre à un moyen entache l'acte juridictionnel d'irrégularité¹⁶⁴⁸. Le fichage d'un arrêt peut même, comme l'arrêt de Section *Baldassari* de 1949, se contenter d'indiquer, sans autre précision : « Obligation de statuer sur tous les moyens. Cassation pour omission de

¹⁶⁴⁵ CE, 26 avril 1974, *Sieur Buisson*, n° 86895, rec. 255.

¹⁶⁴⁶ CE Sect., 29 septembre 1989, *Mme Hollenbeck*, n° 101633, rec. 178.

¹⁶⁴⁷ CE Sect., 27 juillet 2012, *Mme Labachiche*, n° 347114, rec. 299 ; *AJDA*, 2012, p. 1548 ; *ibid.*, p. 1845, chron. Domino et Bretonneau ; *RFDA*, 2012, p. 922, concl. Landais. Autre exemple, CE, 5 juin 1939, *X.*, rec. 367 : « Considérant que le conseil de préfecture n'a pas statué sur un moyen expressément soulevé par le requérant (...) ; qu'ainsi, l'arrêté attaqué est irrégulier en la forme et doit être annulé ».

¹⁶⁴⁸ CE, 6 avril 1927, *Sieur Chaudoreille*, rec. t. 1602 : « Un conseil de préfecture ayant omis de statuer sur un moyen invoqué par le réclamant, son arrêté doit être annulé de ce chef » ; CE, 15 juillet 1955, *Commune de Vic-Fezensac*, rec. 447, rec. t. 778 : « Arrêté du conseil de préfecture omettant de se prononcer sur un moyen soulevé. Annulation pour défaut de motivation et évocation. » ; CE, 23 avril 1958, *Ogliastroni et a.*, rec. 224, rec. t. 987 : « Tribunal administratif ayant omis de statuer sur un moyen. Annulation de son jugement » ; CE, 16 novembre 1979, *Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée de Paris*, rec. 418, rec. t. 858 : « En s'abstenant de répondre à un moyen la section permanente du conseil supérieur de l'aide sociale a insuffisamment motivé sa décision. ».

statuer. »¹⁶⁴⁹ Pourtant, le simple constat d'une pratique répétée et autorisée de l'économie des moyens suffit à remettre en cause l'affirmation selon laquelle la seule absence de réponse à un moyen entacherait d'irrégularité la décision du juge.

Plus précis, le fichage de l'arrêt de Section *Boileau* est titré « Obligation de répondre à tout moyen non inopérant »¹⁶⁵⁰. Il y aurait donc certains moyens auxquels le juge pourrait ne pas répondre, nuancé l'affirmation de principe précédente¹⁶⁵¹. Un arrêt *Mme Choquier* a rappelé implicitement cette solution, ainsi résumée dans les tables du recueil : « Une cour qui s'abstient de répondre à un moyen qui n'est pas inopérant motive insuffisamment son arrêt, y compris si le moyen en cause est irrecevable »¹⁶⁵². Le juge pourrait donc ne s'abstenir de répondre qu'aux seuls moyens inopérants. En ce sens, tout moyen économisé serait donc un moyen inopérant... affirmation excessive qui devra elle aussi être contredite, au cours des analyses qui suivront¹⁶⁵³.

En l'absence de considérant de principe suffisamment large et précis, la doctrine a cherché à systématiser la règle, ou les règles, pesant sur le juge. Trois groupes d'analyses peuvent être distingués.

549. 1^{er} groupe d'analyse : les obligations du juge varient selon le sort des conclusions du demandeur – Présentant la « portée de l'obligation de juger au regard des moyens en cause »¹⁶⁵⁴, le professeur Chapus distingue le « cas du rejet au fond »¹⁶⁵⁵ et le « cas

¹⁶⁴⁹ CE Sect., 28 octobre 1949, *Sieur Baldassari*, rec. 445. Ce fichage est confirmé par ailleurs dans les tables vicennales 1935-1954, tome 4, n° 1552, p. 910 : « Obligation, pour une juridiction, de se prononcer sur tous les moyens dont elle est saisie. » De même, le fichage de l'arrêt précité *Commune de Vic-Fezensac* de 1955 dans les tables décennales 1955-1964, indique : « Obligation de se prononcer sur tous les moyens soulevés. » (tome 3, n° 1949, p. 800).

¹⁶⁵⁰ CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, rec. 234, rec. t. 1104 ; *AJDA*, 1960, p. 96, chron. Combarrous et Galabert ; *GACA*, 6^e éd., n° 50. Cf. également, le fichage de certains arrêts, p. ex. : CE, 20 octobre 1961, *Société Trimétal*, rec. t. 1146 : « Moyens. Obligation d'y répondre. Réponse obligatoire. Moyen non inopérant. ». Les tables décennales 1955-1964 confirment la solution, citant ensemble les arrêts précités *Boileau* et *Société Trimétal*, ainsi qu'un troisième arrêt *Moy*, sous le titrage : « Obligation pour le juge du fond de répondre à tout moyen non inopérant. » (tome 3, n° 2375, p. 887). Cette solution peut également être confirmée dans le résumé donné dans les tables du recueil, p. ex. : CE, 13 juillet 1967, *Bonello*, rec. t. 907 : « Annulation d'une décision du Conseil supérieur de l'Education nationale statuant en matière disciplinaire, les juges du fond ayant omis de se prononcer sur le moyen tiré de la méconnaissance des règles régissant la communication du dossier, lequel moyen n'était pas inopérant. » (souligné par nous) ; CE, 20 octobre 1961, *Société Trimétal*, précit. : « Annulation de la décision de la Commission nationale ayant omis de répondre à ce moyen, qui n'était pas inopérant. » (souligné par nous).

¹⁶⁵¹ Significatif de ces affirmations que l'on peut voir comme complémentaires ou contradictoires, les tables décennales 1955-1964, concernant les pouvoirs du juge, contiennent un titrage relatif à l'« Obligation de se prononcer sur tous les moyens soulevés », mentionnant l'arrêt précité *Commune de Vic-Fezensac*, immédiatement suivi d'un titrage relatif à l'« Obligation de se prononcer sur tous les moyens non inopérants », mentionnant notamment l'arrêt *Société Trimétal* précité (tome 3, n° 1949 et 1950, p. 800).

¹⁶⁵² CE, 27 juin 2016, *Mme Choquier*, n° 386957, rec. t. 910 ; *AJDA*, 2016, p. 1372.

¹⁶⁵³ Dans ce chapitre, n° 605 et s.

¹⁶⁵⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1081, p. 963.

¹⁶⁵⁵ *Ibid.*, n° 1082, p. 964.

où le demandeur obtient satisfaction »¹⁶⁵⁶. Dans le premier, le principe serait celui de l'obligation de réponse à tous les moyens¹⁶⁵⁷, avec une exception, le juge n'étant « toutefois pas tenu (...) de répondre aux moyens inopérants »¹⁶⁵⁸. En revanche, si le demandeur obtient satisfaction, « Les obligations du juge sont considérablement plus restreintes, le principe étant qu'il peut se borner à statuer *sur le vu d'un seul moyen*. »¹⁶⁵⁹ Le professeur Le Bot adopte la même opposition entre accueil et rejet des conclusions du demandeur, avec dans ce dernier cas des exceptions concernant les moyens inopérants et d'ordre public¹⁶⁶⁰. De même, selon le professeur Teitgen-Colly, la « règle de l'économie des moyens (...) est en revanche écartée en cas de rejet de la requête au fond (sauf pour les moyens d'ordre public) »¹⁶⁶¹. Cette grille de lecture se retrouve sous la plume des professeurs Cassia¹⁶⁶², Ricci¹⁶⁶³, Viguier¹⁶⁶⁴, Cristini¹⁶⁶⁵, et au sein de la juridiction administrative chez MM. Fanachi¹⁶⁶⁶ et Béal¹⁶⁶⁷.

550. 2^{ème} groupe d'analyse : les obligations du juge varient selon le sort des conclusions respectives des parties – Une telle analyse est clairement exposée par le

¹⁶⁵⁶ *Ibid.*, n° 1083, p. 965.

¹⁶⁵⁷ *Ibid.*, n° 1082 – 1°), p. 964 : « Rejetant au fond, le juge doit justifier sa décision en faisant apparaître le mal-fondé de *tous les moyens* invoqués par le demandeur, aussi nombreux qu'ils puissent être, y compris ceux ayant un caractère subsidiaire. ».

¹⁶⁵⁸ *Ibid.*

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, n° 1083, p. 965.

¹⁶⁶⁰ O. Le Bot, *op. cit.*, n° 553 sq., p. 276 : « l'obligation de répondre à tous les moyens en cas de rejet » n'existerait pas « en cas d'admission », le juge en cette hypothèse ayant alors « la faculté (...) de ne statuer que sur un seul moyen ». Comme le professeur Chapus, le professeur Le Bot présente la possible économie des moyens inopérants comme une exception à « l'obligation de répondre à tous les moyens invoqués par le demandeur » en cas de rejet de ses conclusions. Le non examen des moyens d'ordre public non invoqués constituerait à cet égard une autre exception.

¹⁶⁶¹ C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 102.

¹⁶⁶² « [L]e juge a normalement l'obligation de statuer sur le mal-fondé de tous les moyens invoqués par le requérant, aussi nombreux soient-ils, en cas de rejet au fond de la requête. Il est fait exception à cette obligation pour les moyens inopérants et pour ceux des moyens que le requérant déclare abandonner. », P. Cassia, obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *op. cit.*, n° 65.9, p. 1248.

¹⁶⁶³ J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Hachette, 5^e éd., 2015, n° 440, p. 218 : « En résumé : 1) quand il y a rejet au fond, le juge doit répondre à tous les moyens sauf ceux irrecevables ou inopérants ; 2) quand il y a gain de cause du demandeur, un seul moyen, même d'ordre public non soulevé, suffit. ».

¹⁶⁶⁴ J. Viguier, *Le contentieux administratif*, Dalloz, 2^e éd., 2005, p. 126 : « Dans une décision de rejet, il doit se prononcer sur chacun des moyens pour l'écarter. Dans une décision donnant satisfaction au requérant, le juge pratique l'économie des moyens (...) ».

¹⁶⁶⁵ R. Cristini, « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme », in *Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud*, L'Harmattan, 2009, p. 253, spéc. p. 254.

¹⁶⁶⁶ P. Fanachi, *Le procès administratif*, PUF, Que sais-je ?, 1993, p. 109 : « Les motifs sont la traduction juridique du raisonnement du rapporteur. Lorsque celui-ci propose de rejeter la requête, il doit statuer sur tous les moyens invoqués par le demandeur. (...) Si, au contraire, il envisage de donner satisfaction au requérant, il n'a à répondre qu'au moyen qui lui paraît fondé, étant dispensé d'examiner les autres, du moins dans son projet, par application de la règle dite "de l'économie des moyens". ».

¹⁶⁶⁷ A. Béal, « Moyens et conclusions », *JCl Adm.*, fasc. 1086, n° 100, 101, 103, 106 : l'« exigence de motivation impose au juge des obligations différentes selon le sens de la décision qu'il adopte. » L'auteur distingue les obligations « en cas de rejet des conclusions » de celles « quand il fait droit aux conclusions » : « S'il entend rejeter au fond les conclusions dont il est saisi, le juge devra se prononcer explicitement, pour les rejeter, sur tous les moyens formulés par le demandeur », alors que « Si le juge accueille les prétentions du requérant, il n'est tenu de se prononcer que sur le seul moyen qui justifie la solution qu'il adopte. ».

professeur Broyelle selon qui « Le champ de la réponse varie selon que les conclusions en demande ou en défense sont accueillies ou rejetées. »¹⁶⁶⁸ Dans la première hypothèse, la « règle de l'économie des moyens » s'appliquerait : « Lorsqu'il fait droit aux conclusions du demandeur ou à celles du défendeur, le juge n'est pas tenu de répondre à tous les moyens soulevés à l'appui de ces conclusions (en demande ou en défense) »¹⁶⁶⁹. Cette règle, selon l'auteur, « s'applique également aux moyens invoqués en défense »¹⁶⁷⁰. En revanche, « en cas de rejet des conclusions »¹⁶⁷¹, le « principe » serait la « réponse à tous les moyens »¹⁶⁷². Ce principe d'exhaustivité de la réponse en cas de rejet des conclusions connaît, toujours selon le professeur Broyelle, deux « exceptions » : les moyens inopérants¹⁶⁷³ et l'hypothèse d'un rejet de la requête sans examen au fond¹⁶⁷⁴. Cette analyse est partagée par le professeur Bailleul¹⁶⁷⁵, comme par Anne Courrèges et Serge Daël¹⁶⁷⁶. On retrouve cette grille de lecture opposant accueil et rejet des conclusions, de manière plus ou moins explicite sous la plume de MM. Guyomar et Seiller¹⁶⁷⁷, du professeur Peiser¹⁶⁷⁸, au sein de la juridiction administrative chez Raymond Odent¹⁶⁷⁹ et François Gazier¹⁶⁸⁰. Une analyse semblable peut être aussi formulée en procédure judiciaire¹⁶⁸¹.

¹⁶⁶⁸ C. Broyelle, *op. cit.*, n° 344, p. 248.

¹⁶⁶⁹ *Ibid.*, n° 345, p. 248.

¹⁶⁷⁰ *Ibid.*

¹⁶⁷¹ *Ibid.*, n° 347, p. 249.

¹⁶⁷² *Ibid.* : « C'est à l'égard de la partie (en demande ou en défense) dont les conclusions sont rejetées que le champ de la réponse est le plus étendu. (...) en cas de rejet d'une demande d'annulation, tous les moyens invoqués par le requérant doivent être écartés par le jugement. De même, lorsque la requête est accueillie et que le défendeur a conclu à son rejet à l'appui de moyens (fins de non-recevoir, faits non établis, ou encore prescription), tous doivent être expressément écartés. ».

¹⁶⁷³ *Ibid.*, n° 348, p. 249.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*, n° 349, p. 250.

¹⁶⁷⁵ D. Bailleul, *Le procès administratif, op. cit.*, p. 145 sq. : « l'étendue de la motivation » dépend notamment de « la réponse apportée aux conclusions des parties. Lorsque celles-ci sont accueillies, le juge pratique en principe "l'économie de moyens" », tandis que « vis-à-vis de la partie dont les conclusions sont rejetées, le juge [doit] apporter la réponse la plus complète possible en examinant, et en écartant expressément tous les moyens soulevés. » Là encore, la possible économie des moyens inopérants est présentée comme une exception à cette règle.

¹⁶⁷⁶ A. Courrèges, S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, 4^e éd., 2013, p. 266 : « En une formule, qui pour n'être pas exhaustive serre d'assez près les exigences de la jurisprudence, le jugement doit répondre aux moyens de la partie qui perd son procès. ».

¹⁶⁷⁷ MM. Guyomar et Seiller semblent adopter cette grille de lecture lorsqu'ils affirment que « le juge ne peut rejeter une requête sans avoir expressément statué sur chacun des moyens invoqués par le demandeur ; de même, il ne peut l'accueillir sans avoir répondu à l'ensemble des moyens en défense, exceptions et objections invoqués par le défendeur. », in M. Guyomar, B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., 2017, n° 791, p. 386.

¹⁶⁷⁸ G. Peiser, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2^e éd., 1976, p. 80 : Le juge « doit statuer sur toutes les conclusions et répondre à tous les moyens soulevés par les requérants. (...) Toutefois lorsque le juge accueille des conclusions il peut se borner à se fonder sur le moyen qui entraîne l'accueil des conclusions. » L'analyse est maintenue à l'identique dans les éditions les plus récentes, G. Peiser, *Contentieux administratif*, Dalloz, 16^e éd., 2014, p. 159 sq.

¹⁶⁷⁹ R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 751 : « (...) le juge, lorsqu'il accueille des conclusions, n'est tenu d'examiner explicitement que le moyen ou l'exception dont le bien-fondé justifie la solution adoptée et, par conséquent, n'a à répondre qu'à ce moyen ou à cette exception. ».

¹⁶⁸⁰ F. Gazier, « Principes généraux de la procédure administrative contentieuse », *RDCA*, n° 171 : « La juridiction, si elle rejette les conclusions dont elle est saisie, doit réfuter tous les moyens qui lui sont présentés.

551. 3^{ème} groupe d'analyse : un principe de réponse exhaustive aux moyens, parsemé d'exceptions – Enfin, une troisième grille de lecture consiste à indiquer qu'il existerait un principe – l'obligation d'examiner expressément tous les moyens – parsemé d'exceptions. Dans sa thèse, le professeur Debbasch écrit que le juge « doit statuer sur tous les moyens dont il est saisi »¹⁶⁸². C'est l'« Aspect quantitatif de la motivation : le juge doit répondre à tous les moyens soulevés par les parties »¹⁶⁸³, à l'exception des simples arguments. Cette analyse est reprise dans la première édition de son ouvrage de contentieux administratif¹⁶⁸⁴, confirmée lorsqu'il est rejoint par le professeur Ricci¹⁶⁸⁵, jusqu'à la dernière édition¹⁶⁸⁶. Le professeur Ricci maintient la grille de lecture selon laquelle « l'exigence d'une motivation suffisante oblige le juge à répondre à tous les moyens soulevés par les parties », mais que « cette obligation a sa double limite » constituée par la possible économie de réponse aux arguments et aux moyens n'ayant pas été régulièrement soulevés¹⁶⁸⁷. De même, selon les professeurs Auby et Drago, « La réponse à tous les moyens du recours porté devant lui est une obligation pour le juge »¹⁶⁸⁸, à laquelle il peut être fait exception « dans deux cas », ceux des arguments et des moyens inopérants. On retrouve cette analyse chez le professeur Rouault¹⁶⁸⁹, au sein de la juridiction administrative chez M. Gabolde¹⁶⁹⁰, enfin sous la plume de MM. Guyomar et Seiller¹⁶⁹¹, ainsi que Mme Barry et M. Boyer¹⁶⁹². De façon similaire,

Si, au contraire, elle les accueille, il lui suffit de retenir le moyen qui, selon elle, justifie cette solution. ».

¹⁶⁸¹ J. Héron, T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, LGDJ, 6^e éd., 2015, n° 838, p. 672.

¹⁶⁸² C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, thèse, LGDJ, 1962, p. 161.

¹⁶⁸³ *Ibid.*, p. 162.

¹⁶⁸⁴ C. Debbasch, *Contentieux administratif*, Dalloz, 1975, n° 584, p. 538.

¹⁶⁸⁵ C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., 1985, n° 606 et 607, p. 588 sq.

¹⁶⁸⁶ C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Dalloz, 8^e éd., 2001, n° 685, p. 609 : « Aspect quantitatif de la motivation : le juge doit répondre à tous les moyens soulevés par les parties. Si les conclusions des parties sont présentées régulièrement, le juge doit y répondre dans tous les moyens qu'elles comportent. ».

¹⁶⁸⁷ J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 434, p. 216.

¹⁶⁸⁸ J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1984, t. 2, n° 1539, p. 609.

¹⁶⁸⁹ M.-C. Rouault, *Contentieux administratif*, Larcier, 2014, n° 725, p. 466.

¹⁶⁹⁰ C. Gabolde, *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse. Tribunaux administratifs*, Dalloz, 1960, n° 710, p. 300 sq. : « Obligation de statuer sur tous les moyens des parties. – Théoriquement le tribunal administratif a l'obligation de faire porter les motifs de son jugement sur chacun des moyens des parties. Il doit en principe statuer sur tous les moyens de la demande (...) ou de la défense (...). » *Ibid.*, n° 771 : « Cependant ces deux règles subissent d'assez nombreuses et importantes exceptions. (...) En matière d'excès de pouvoir ou dans le contentieux de l'annulation, le tribunal ne statue que sur un moyen lorsque celui-ci est suffisant à lui seul pour procurer l'annulation de l'acte attaqué. (...) Mais bien entendu l'inverse n'est pas admissible. Le rejet d'un recours pour excès de pouvoir doit être prononcé par une motivation portant sur les différents moyens successifs. » Analyse reproduite in C. Gabolde, *Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Dalloz, 6^e éd., 1997, n° 1042 sqq., p. 335.

¹⁶⁹¹ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 892, p. 459 : « Le juge n'accomplit pas plus sa mission s'il néglige de répondre à l'ensemble des moyens non inopérants invoqués par le requérant au soutien de ses conclusions. (...) Le juge est toutefois dispensé d'examiner l'ensemble des moyens allégués par le requérant dès lors que l'un d'entre eux suffit à lui donner satisfaction. » Les hypothèses de non obligation d'examen exprès de certains moyens apparaissent également comme des exceptions au principe de réponse exhaustive chez René Chapus lors du passage suivant : « Toutefois, comme on le sait, outre que les juges ne s'expliquent pas sur les moyens relevés d'office lorsqu'ils ne sont pas fondés, ils ne sont pas toujours tenus de répondre à tous les moyens invoqués : fins de non-recevoir, en cas de rejet au fond ; moyens inopérants ; hypothèses où il est fait droit aux

Bruno Lasserre voit dans l'économie des moyens un « tempérament » au principe de motivation¹⁶⁹³. Daniel Chabanol, toujours dans une logique principe – exceptions, semble inverser l'angle de vue : « sauf lorsqu'il rejette une requête, le juge n'est, sauf texte législatif contraire, pas tenu de répondre à tous les moyens »¹⁶⁹⁴.

552. Une vision dispersée des obligations du juge – Ces différentes analyses ne sont pas inexactes sur le fond. Elles partent d'observations justes et vérifiables. Seulement, elles aboutissent à une vision d'ensemble dispersée des obligations du juge. Pour certains, il y aurait des règles différentes suivant le sort des conclusions d'une partie ou du seul demandeur, quand d'autres grilles de lecture opposent un principe de réponse exhaustive et ses exceptions. Souvent, la possible économie de réponse expresse aux moyens inopérants est présentée comme une exception. L'économie des arguments ou des moyens d'ordre public non invoqués semble également relever d'explications qui leur sont propres¹⁶⁹⁵. Ces présentations peuvent susciter la confusion¹⁶⁹⁶. Elles peuvent, nous semble-t-il, être remaniées¹⁶⁹⁷.

553. Proposition d'unification – Est proposée, ici, une grille de lecture permettant de voir, dans toute configuration, à l'égard de toute partie, l'application d'un même régime. A travers cette grille de lecture, le non examen des arguments, des moyens inopérants et des moyens d'ordre public notamment, ne font alors plus figure d'exceptions, mais apparaissent comme la déclinaison d'un même principe s'appliquant à tous les moyens et toutes les parties, dans toutes les décisions.

554. Un régime équilibré et un cadre d'analyse – Ce régime unique repose sur un équilibre entre la volonté des parties et la nécessité du litige, entre la formulation du moyen et

conclusions de la requête. », in R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1175 – 1°), p. 1062.

¹⁶⁹² C. Barry, P.-X. Boyer, *Contentieux administratif*, Flammarion, 2015, p. 339.

¹⁶⁹³ B. Lasserre, E. Geffray, « Jugement », *JCI Adm.*, fasc. 70-14, n° 36.

¹⁶⁹⁴ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, 12^e éd., 2018, n° 360, p. 189.

¹⁶⁹⁵ P. ex., distinguant l'absence de réponse aux fins de non-recevoir en cas de rejet au fond, l'économie des moyens en cas d'accueil de la demande, l'absence de réponse aux moyens inopérants, enfin l'absence de réponse aux arguments : B. Genevois, « Remarques d'un praticien du contentieux administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 225. Présentation reproduite in B. Genevois, « Retour sur la motivation des décisions des juridictions suprêmes », in *Mélanges en l'honneur d'Elizabeth Zoller. Penser le droit à partir de l'individu*, Dalloz, 2018, p. 667, spéc. p. 669.

¹⁶⁹⁶ On peut ainsi lire, dans le cours du président Odent, que le juge « doit répondre à tout moyen qui a été invoqué, dès lors que ce moyen a été énoncé de façon suffisamment précise et qu'il n'a pas été expressément abandonné. » (R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 950), après avoir lu, dans le même ouvrage, que l'obligation de motivation « ne signifie cependant pas que les juges doivent nécessairement examiner toute l'argumentation des parties et y répondre », le juge pouvant économiser les moyens non soumis, les moyens d'ordre public non invoqués, les arguments, ou encore les moyens devenus inutiles en cas d'accueil des conclusions (*Idid.*, p. 750).

¹⁶⁹⁷ Dans cette lignée, Florian Poulet a déjà fait remarquer, dans sa thèse, que « contrairement à ce que peuvent laisser suggérer certaines présentations », le juge n'a pas l'obligation de statuer sur tous les moyens, in F. Poulet, *op. cit.*, p. 534.

l'utilité de son examen pour la solution. Il fournit le cadre général à partir duquel pourront être analysées les réformes de l'économie des moyens, pour observer si elles s'affranchissent des garanties minimales offertes par ce régime général. Il pourra alors être constaté, en effet, que certains encadrements de l'économie des moyens, en étendant les possibilités de rejets implicites, permettent au juge de pratiquer des économies de moyens qui lui sont interdites dans le cadre de ce régime général préexistant.

555. Deux conditions cumulatives – L'analyse proposée part de l'étude empirique de la jurisprudence. Il en ressort que le juge n'est obligé de répondre expressément à un moyen, dans ses motifs, que si ce moyen réunit deux critères cumulatifs : premièrement, avoir été régulièrement invoqué par une partie ; deuxièmement, être susceptible de modifier la solution. Précisons d'emblée que ce second critère ne signifie pas que le moyen doit être fondé, mais qu'il doit formuler un raisonnement susceptible de modifier la solution du juge par rapport à ce qu'implique la réponse donnée aux autres moyens.

Si ces deux conditions sont satisfaites, le juge est tenu de répondre expressément au moyen dans ses motifs. Si l'une de ces deux conditions vient à manquer, le juge pourra économiser la réponse expresse au moyen. A une exception près – les moyens d'ordre public dans une unique hypothèse précise – ces deux critères expliquent en toute circonstance l'obligation ou non de répondre expressément à un moyen, peu importe le contentieux, peu importe le sort des conclusions. La réponse expresse à un moyen peut ainsi être économisée dès lors qu'il n'a pas été régulièrement invoqué (*Section 1*), ou qu'il s'avère insusceptible de modifier la solution (*Section 2*).

SECTION 1. L'ÉCONOMIE DU MOYEN IRRÉGULIÈREMENT INVOQUÉ

556. Selon l'adage *Da mihi factum, dabo tibi jus*, le juge dit à celui qui le saisit : « donne-moi le fait, je te donnerai le droit ». Strictement interprétée, un telle répartition des rôles autorise le requérant à ne présenter au juge qu'un ensemble de faits, charge à ce dernier de s'occuper du droit : qualifier juridiquement les faits litigieux et appliquer la règle de droit adéquate pour trancher le litige. Cependant, tout requérant saisissant le juge administratif d'une demande est tenu, à l'appui de celle-ci, de soulever des moyens, autrement dit, de motiver sa requête en fait et en droit. Condition de recevabilité du recours, l'invocation d'un moyen conditionne également l'obligation du juge d'y répondre expressément. Ici le devoir du juge est fonction de celui des parties.

Le régime de l'économie des moyens s'inscrit ainsi dans la question de « la répartition

des rôles processuels »¹⁶⁹⁸. Alors que le juge administratif est en principe tenu de ne statuer que sur la base des moyens invoqués par les parties, il pourra cependant se garder de répondre à certains de ces moyens, l’invocation n’étant pas une condition suffisante. Mais c’est une condition nécessaire : si un moyen n’est pas régulièrement invoqué, le juge ne sera pas tenu d’y répondre expressément, alors même qu’il serait susceptible de modifier la solution.

C’est donc d’une certaine conception de la répartition des rôles entre les parties et le juge (§1) que procède ce critère dont la mise en œuvre permet à ce dernier d’économiser la réponse à un moyen irrégulièrement invoqué (§2).

§1. L’INVOCATION DU MOYEN, ÉLÉMENT DE RÉPARTITION DES ROLES PROCESSUELS

557. Le fait qu’un moyen, en principe, doit avoir été invoqué par une partie pour que le juge soit obligé d’y répondre, révèle la prégnance du principe selon lequel les parties détiennent la maîtrise de la matière litigieuse : l’objet de la demande et son fondement, « ce qu’on demande et pourquoi on le demande »¹⁶⁹⁹. Le principe dispositif, traduisant l’idée que le litige serait « la chose des parties »¹⁷⁰⁰, « donne aux plaideurs, à l’exclusion du juge, la maîtrise de la matière du procès. »¹⁷⁰¹ Par conséquent, « Le demandeur, en usant de ses prérogatives, met l’instance en mouvement et en fixe le cadre »¹⁷⁰², le juge n’intervenant que dans les limites qui lui ont été fixées ; « sa juridiction épouse la matière du litige »¹⁷⁰³. La maîtrise de la matière litigieuse par les parties implique son indisponibilité pour le juge qui ne peut ni la modifier ni la dépasser.

C’est sous cet angle que doivent être comprises tant l’obligation de réponse à un moyen invoqué que la possibilité d’économiser cette réponse. L’économie des moyens s’inscrit dans « la question de la sempiternelle détermination des rôles respectifs du juge et des parties »¹⁷⁰⁴. D’une part, le juge administratif n’est obligé de répondre qu’à un moyen invoqué ; le voici lié aux parties (A). D’autre part, il peut ne pas répondre à tous les moyens invoqués par elles ; le voici, dans cette mesure, délié des parties (B). C’est cet équilibre que l’étude de l’économie des moyens donne à voir, entre liaison du juge aux parties et marge de liberté.

¹⁶⁹⁸ L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani Mekki, *Théorie générale du procès*, PUF, 2^e éd., 2013, p. 393.

¹⁶⁹⁹ *Ibid.*, n° 218, p. 758.

¹⁷⁰⁰ C. Chainais, F. Ferrand, S. Guinchard, *Procédure civile*, Dalloz, 4^e éd., 2015, n° 688, p. 319 ; H. Motulsky, *Droit processuel*, Montchrestien, 1973, p. 196 sq. ; J. Normand, *Le juge et le litige*, thèse, LGDJ, 1965, n° 33, p. 29.

¹⁷⁰¹ G. Bolard, in S. Guinchard (dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, 8^e éd., 2014, n° 221.11, p. 738.

¹⁷⁰² C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, *op. cit.*, p. 41.

¹⁷⁰³ G. Cornu, J. Foyer, *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1996, n° 99, p. 448.

¹⁷⁰⁴ C. Lefort, « Contribution à l’étude du pouvoir d’office du juge dans le procès civil », in *Mélanges en l’honneur de Serge Guinchard. Justices et droit au procès*, Dalloz, 2010, p. 807.

A. LE PRINCIPE DE LA NÉCESSAIRE INVOCATION DU MOYEN, LE JUGE LIÉ AUX PARTIES

558. Dans le procès administratif, le juge est en principe tenu de statuer sur la base des seuls moyens invoqués par les parties. En dépassant le cadre de l'instance fixé par ces dernières, il viole l'interdiction de statuer *ultra petita* : cette règle, selon Jean-Marie Auby, « est l'expression d'une certaine conception procédurale à laquelle le droit français demeure, sauf exceptions limitées, attaché : celle du juge "passif" »¹⁷⁰⁵.

Les parties présentant au juge un litige à trancher « sont libres de modeler la physionomie du procès »¹⁷⁰⁶, en déterminant l'objet et la cause. Cette dernière notion, particulièrement discutée au sein de la doctrine civiliste¹⁷⁰⁷, correspond, en droit processuel, au fondement des prétentions des parties¹⁷⁰⁸.

559. Obligation de motiver la requête en droit – Jean Kahn considère, à propos de l'obligation pour le requérant de motiver sa requête : « la logique de l'instance l'impose autant que sa moralité »¹⁷⁰⁹. Aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative, maintenant une règle ancienne¹⁷¹⁰, la requête introductive d'instance « contient l'exposé des faits et moyens ». Le terme « moyen » ici semble signifier les seuls éléments de droit que le requérant va articuler aux faits. La distinction opérée entre les « faits » et les « moyens » sous-entend bien qu'à l'invocation d'éléments de faits, le requérant doit ajouter des éléments de droit¹⁷¹¹. Une requête se bornant à exposer des faits n'est pas recevable¹⁷¹².

560. Interdiction de principe de soulever des moyens d'office – A l'obligation faite au requérant « d'apporter le droit », correspond l'interdiction faite au juge, en principe, de

¹⁷⁰⁵ J.-M. Auby, « L'"ultra petita" dans la procédure contentieuse administrative », in *Mélanges offerts à Marcel Waline : le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, p. 267, spéc. p. 269.

¹⁷⁰⁶ C. Chainais, F. Ferrand, S. Guinchard, *op. cit.*, n° 719, p. 327.

¹⁷⁰⁷ La cause est « une notion aussi complexe en droit processuel qu'elle l'est en droit substantiel. », L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani Mekki, *op. cit.*, n° 221, p. 763.

¹⁷⁰⁸ *Ibid.* : « la cause est le *pourquoi* de l'objet du litige. Une partie demande un objet X en raison d'une cause Y. ».

¹⁷⁰⁹ J. Kahn, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 164.

¹⁷¹⁰ On la trouve à l'article 1^{er} du décret du 22 juillet 1806. CE, 30 décembre 1822, *Huin*, rec. 494 : « Considérant que le sieur Huin ne fournit aucun moyen à l'appui de sa requête contre la décision du 31 janvier 1815 ».

¹⁷¹¹ A la distinction des moyens de fait et de droit, il est plutôt d'usage en contentieux administratif de distinguer les faits et les moyens. Les moyens articulent ainsi nécessairement faits et fondements juridiques, ou, pour le dire autrement, les moyens sont formulés sur la base des faits. Le Conseil d'Etat a pu en ce sens affirmer, à propos de l'ancien article R. 87 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qu'il « n'exige pas que les faits et les moyens soient exposés de manière distincte », CE, 8 décembre 2000, *Szmaja*, n° 183836, rec. t. 1153. Autrement dit, cet exposé « forme un tout », si bien qu'« il n'est pas nécessaire de distinguer d'une part les faits et d'autre part les moyens. » (R. S., note sous CE, 8 décembre 2000, *Szmaja*, *DA*, 2001, p. 31).

¹⁷¹² CE, 25 novembre 1921, *Moulin*, rec. 980 : à propos d'un requérant qui « se borne à exposer les faits qui ont précédé sa radiation définitive des cadres (...) sans invoquer à l'appui du pourvoi qu'il dirige contre la décision prise contre lui aucun moyen tiré de la violation d'une loi ou d'un règlement ; qu'il n'est, par suite, pas recevable à demander l'annulation de cette décision par la voie du recours pour excès de pouvoir ».

soulever d'office un moyen¹⁷¹³. Il ne peut statuer qu'au vu des moyens, articulant éléments de fait et de droit, que les parties ont soumis à sa connaissance, et ainsi ne peut examiner la légalité d'un acte que « dans la limite des moyens soulevés par les parties »¹⁷¹⁴, sous peine de violer l'interdiction de l'*ultra petita*¹⁷¹⁵. Par conséquent, il ne peut être reproché à un juge de n'avoir pas soulevé d'office un moyen qui n'est pas d'ordre public¹⁷¹⁶.

561. Obligation d'examiner d'office les moyens d'ordre public – Les moyens d'ordre public sont, par principe, examinés d'office par le juge administratif¹⁷¹⁷, qui ne saurait rejeter une requête alors qu'un tel moyen non invoqué serait fondé¹⁷¹⁸, obligation qui « contribue à manifester le rôle actif qui lui revient dans le règlement des litiges. »¹⁷¹⁹ Le juge administratif doit soumettre à la contradiction le moyen qu'il soulève d'office¹⁷²⁰.

562. L'écart est donc conséquent, en contentieux administratif, avec ce que serait une application stricte de l'adage « *Da mihi factum, dabo tibi jus* ». Dans la configuration actuelle du procès administratif, les parties ont la charge de « conduire le juge au droit »¹⁷²¹, alors que « Selon la conception la plus classique du principe dispositif », celui-ci « assignerait aux parties la mission d'apporter les faits et laisserait au juge celle d'apporter les éléments de droit »¹⁷²².

563. Néanmoins la liaison du juge aux moyens des parties doit être relativisée au regard du pouvoir d'interprétation dont le premier peut faire usage à l'égard des seconds, notamment dans l'optique d'économiser des moyens.

¹⁷¹³ Le fait de soulever un moyen d'office doit être distingué du fait, pour le juge, de se borner à répondre à un moyen invoqué sur la base d'arguments non développés par une partie : CE, 14 mars 2001, *Consorts Bureau et a.*, n° 204073, rec. t. 1138 ; CE, 30 novembre 2005, *Consorts Guitard et a.*, n° 269546, rec. 1059, *AJDA*, 2006, p. 454 ; CE, 2 juin 2010, *Fondation de France*, n° 318014, rec. 176, *Dr. fisc.*, 22 juillet 2010, comm. 428, p. 23, concl. Escaut.

¹⁷¹⁴ CE, 3 juillet 1992, *Commune de Riedisheim et S.C.I. « Les Glycines »*, n° 87352, rec. 279. De même, affirmant que le juge doit apprécier la légalité d'une circulaire administrative, interprétant une décision de justice, « dans la limite des moyens soulevés », CE, 24 avril 2012, *Afane-Jacquart*, n° 345301, rec. t. 530, *AJDA*, 2012, p. 915 ; confirmé par CE, 23 juillet 2012, *Association Enfance et familles d'adoption*, n° 347677, rec. t. 530.

¹⁷¹⁵ CE, 6 février 1957, *Ministre de l'Intérieur c. Dame Haegel*, rec. t. 998 ; sur ce point, cf. n° 357 et s.

¹⁷¹⁶ CE, 15 juillet 2004, *Chabaud*, n° 260751, rec. t. 843 ; *AJDA*, 2004, p. 1839.

¹⁷¹⁷ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 932, p. 819.

¹⁷¹⁸ CE Ass., 6 décembre 2002, *Maciolak*, n° 239540, rec. 426 ; CE, 15 avril 2011, *Neveu*, n° 320073, rec. t. 1108 ; C. Debouy, *op. cit.*, 1980, p. 427.

¹⁷¹⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 932, p. 820.

¹⁷²⁰ Article R. 611-7 du code de justice administrative. Obligation introduite par le décret n° 92-77 du 22 janvier 1992 portant dispositions diverses relatives à la procédure administrative contentieuse, article 3.

¹⁷²¹ C. Broyelle, *op. cit.*, n° 189, p. 145.

¹⁷²² C. Chainais, F. Ferrand, S. Guinchard, *op. cit.*, n° 688, p. 319.

564. Précision complémentaire : l'interprétation restrictive des écritures des parties au service de l'économie des moyens – L'étude réalisée par Cédric Meurant¹⁷²³ révèle la variété des interprétations des écritures des parties par le juge, comme la variété des usages que peut en faire ce dernier. Une des fonctions de l'interprétation des écritures intéresse particulièrement notre problématique : refuser d'interpréter des arguments comme constituant un véritable moyen invoqué, et ainsi, ne pas y répondre. Le juge « peut choisir d'effectuer une interprétation restrictive pour ne pas avoir à répondre à une écriture, dont, du fait de sa rédaction maladroite, il n'est pas certain qu'elle soit soulevée. »¹⁷²⁴ Devant des écritures insuffisamment précises, il trouve une marge de manœuvre lui permettant, par une « interprétation minimale »¹⁷²⁵, d'économiser des éléments « qui auraient pu faire l'objet d'une interprétation maximale »¹⁷²⁶, autrement dit, qui auraient pu être considérés comme des moyens régulièrement invoqués.

565. Il n'en demeure pas moins, en dehors de cette hypothèse particulière, que le juge administratif apparaît lié par principe aux moyens invoqués par les parties. En revanche, en permettant au juge de ne pas répondre à certains de ces moyens, voire à aucun d'entre eux, l'économie des moyens lui permet de retrouver une marge de liberté.

B. LA TECHNIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS, LE JUGE DÉLIÉ DES PARTIES

566. L'étude des fonctions et critiques de l'économie des moyens a déjà souligné l'intérêt d'envisager cette technique sous l'angle de la répartition des rôles processuels¹⁷²⁷. Cette analyse peut être ici complétée à l'appui de deux notions : celles de charge processuel et de procédure inquisitoriale.

567. Selon René Chapus, « La façon dont le juge s'affranchit ainsi de certains des moyens invoqués ou de tous les moyens invoqués peut être considérée comme une intéressante illustration des pouvoirs inquisitoriaux dont il est investi. »¹⁷²⁸

Pour visualiser l'équilibre général du procès administratif, la liberté du juge de garder le silence sur certains moyens doit être mise en relation avec la charge qui pèse sur les parties de les soulever. Les professeurs Auby et Drago, par une analyse faisant écho à celle de René Chapus, considèrent ainsi que l'exigence d'invocation des moyens constitue « le minimum de

¹⁷²³ C. Meurant, *L'interprétation des écritures des parties par le juge administratif français*, thèse, LGDJ, 2019.

¹⁷²⁴ *Ibid.*, n° 197, p. 121.

¹⁷²⁵ *Ibid.*

¹⁷²⁶ *Ibid.*

¹⁷²⁷ En affranchissant le juge, dans une certaine mesure, des moyens des parties, l'économie des moyens assure une fonction libératrice (cf. n° 223) qui peut être contestée au regard de la liaison de principe du juge à la matière litigieuse déterminée par la volonté des parties qui l'on saisi (cf. n° 247 et s.).

¹⁷²⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1083 – 3°), p. 966.

ce qui peut leur être raisonnablement demandé *en dépit du caractère inquisitoire* de la procédure devant les juridictions administratives. »¹⁷²⁹

Ces analyses méritent d'être précisées. Alors que l'invocation des moyens par les parties doit s'analyser comme une charge processuelle, se détachant du caractère inquisitoire du procès administratif (1), la possibilité pour le juge de ne pas répondre à certains, voire à l'ensemble des moyens invoqués, peut se lire, dans une certaine mesure, comme une illustration de ce caractère (2).

I. L'INVOCATION DES MOYENS, ENTORSE AU CARACTÈRE INQUISITOIRE DU PROCÈS ADMINISTRATIF

568. La notion de charge processuelle – L'exigence d'invocation des moyens par les parties doit s'analyser comme une charge processuelle, aspect essentiel, comme Ariane Meynaud-Zeyroual l'a exposé dans sa thèse, de « l'office des parties »¹⁷³⁰. Cette notion « apparaît dans la notion traditionnelle de charge de la preuve »¹⁷³¹, parfois présentée comme risque de la preuve. Le plaideur n'est pas obligé de prouver les faits qu'il avance à l'appui de ses prétentions, et s'il ne le fait pas, il n'aura pas, par exemple, à payer des dommages-intérêts en contrepartie, mais si les faits ne sont pas prouvés, il perdra le procès. « Ainsi les charges processuelles, résume le professeur Bolard, déterminent-elles le plaideur qui perdra le procès si l'édifice de fait apparaît comme insuffisant »¹⁷³². Dans cette optique, quand l'article 9 du code de procédure civile dispose qu'« Il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention », « ce n'est pas tant un droit au profit des parties » qu'il édicte, mais bien plus « une charge à leur détriment »¹⁷³³. Instaurer une charge processuelle consiste à faire peser sur une partie la responsabilité d'un acte dans le procès : si elle ne l'assure pas, ou ne l'assure pas correctement, elle peut en conséquence perdre le procès ; « si elle faillit à cette tâche, elle succombera »¹⁷³⁴.

¹⁷²⁹ J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 1, n° 753, p. 881 (souligné par nous). On trouve cette analyse similaire sous la plume du professeur Debbasch : « Malgré le caractère inquisitorial de la procédure, le juge ne peut pas bouleverser dans le contentieux administratif les données de l'instance que les parties ont fixées. », C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, *op. cit.*, n° 134, p. 118 (souligné par nous).

¹⁷³⁰ A. Meynaud-Zeyroual, *L'office des parties dans le procès administratif*, thèse, Paris 2, 2017, n° 226, p. 254 : « En réalité, nul ne conteste l'existence d'une charge de l'allégation. Bien que la dénomination varie, la consécration d'une telle exigence se vérifie tant en procédure civile qu'en contentieux administratif ».

¹⁷³¹ G. Bolard, in S. Guinchard (dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, *op. cit.*, n° 221.72, p. 746.

¹⁷³² *Ibid.*

¹⁷³³ C. Bléry, *op. cit.*, n° 12.

¹⁷³⁴ H. Motulsky, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé. La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, *op. cit.*, p. 84 : « Sous peine de voir le sort de son procès compromis, elle doit donc satisfaire à cette nécessité, qui, dès lors, pèse sur elle comme un fardeau. ».

569. L’invocation du moyen comme charge processuelle – C’est bien une charge processuelle que fait peser l’article R. 411-1 du code justice administrative sur le requérant saisissant le juge administratif, que l’on peut qualifier, comme en procédure civile, de « charge d’alléguer le droit »¹⁷³⁵. S’il n’a pas lui-même invoqué les moyens pertinents pour l’accueil de sa demande, il perdra le procès. Hormis l’exception des moyens d’ordre public, le juge ne pourra se substituer au requérant ou le suppléer pour soulever à sa place les moyens propres à fonder sa requête. Un rapporteur public a pu rappeler, à propos d’un moyen pertinent, mais non invoqué, que « Le juge n’a pas pour mission de se porter au secours du requérant en vérifiant par lui-même si la décision contestée n’est pas elle-même contraire à telle ou telle réglementation. »¹⁷³⁶

Les analyses de Motulsky doivent être confirmées sur ce point : « La notion de charges processuelles se retrouve dans le contentieux administratif »¹⁷³⁷, notamment « la charge de l’allégation » où, « Contrairement à la procédure civile, affirme-t-il plus loin, l’exigence englobe les allégations de droit »¹⁷³⁸.

2. L’ÉCONOMIE DES MOYENS, EXPRESSION DU CARACTÈRE INQUISITOIRE DU PROCÈS ADMINISTRATIF

570. L’analyse de René Chapus – Dans l’article qu’il publie en 1978 sur la comparaison de l’office du juge en contentieux administratif et en procédure civile, René Chapus soumet la pratique de l’économie des moyens à la grille de lecture opposant procédures accusatoire et inquisitoire :

« Il paraît conforme à l’esprit d’un système accusatoire que le juge soit tenu de rendre entièrement compte aux parties des raisons par lesquelles il s’est déterminé et cela, notamment, en répondant invariablement à chacun des moyens invoqués. Une procédure inquisitoriale peut, au contraire, être considérée, comme n’excluant pas le droit pour le juge de faire dans certains cas abstraction de certains des moyens et peut-être même de l’ensemble des moyens dont il a été saisi ; si bien qu’il pourra arriver que le juge se prononce par des motifs sans relation avec les moyens

¹⁷³⁵ Sur cette notion, cf. T. Le Bars, *Le défaut de base légale en droit judiciaire privé*, thèse, LGDJ, 1997, n° 438, p. 312.

¹⁷³⁶ R. Keller, concl. sur CE, 23 décembre 2011, *Ministre d’État, ministre de l’Écologie, de l’énergie, du développement durable et de l’aménagement du territoire*, cité par V. Haïm, « Instruction », *RDCA*, n° 136, ce dernier considérant qu’il s’agit d’une « analyse assez choquante, en ce qu’elle tend à protéger l’administration et à atténuer la finalité du recours pour excès de pouvoir comme instrument du principe de légalité. ».

¹⁷³⁷ H. Motulsky, *Droit processuel*, Montchrestien, 1973, p. 49.

¹⁷³⁸ *Ibid.*, p. 111.

invoqués. »¹⁷³⁹

571. Compléments à l'analyse – Une série de précisions méritent d'être apportées quant au rapport entre économie des moyens et caractère inquisitoire de la procédure.

1. Une première précision tient à la distinction des terrains d'analyse : d'une part, la détermination de la matière litigieuse, en fonction du principe dispositif, d'autre part, la conduite de l'instance, en fonction du caractère plus ou moins accusatoire ou inquisitoire de la procédure. Comme l'explique le professeur Bolard en matière civile, s'« Il n'a jamais été contesté que les parties disposent de la matière litigieuse »¹⁷⁴⁰, en revanche « Le principe dispositif ne doit pas être confondu avec le principe accusatoire, qui donnerait aux parties la maîtrise de la conduite du procès. Ainsi, en droit positif les pouvoirs du juge dans la conduite du procès ne lui donnent en aucune manière le pouvoir de déterminer la matière litigieuse, l'objet et la cause de la demande. »¹⁷⁴¹

2. De cette distinction découle une seconde précision : l'économie des moyens ne remet pas en cause le principe dispositif. Si l'économie des moyens permet au juge de ne pas se prononcer sur l'ensemble des éléments constitutifs de l'instance apportés par les parties, elle ne permet pas au juge de définir, à la place des parties, la matière litigieuse. Elle lui octroie seulement, dans le respect du principe dispositif, une marge de liberté non pas quant à la détermination de la matière litigieuse, mais quant à l'étendue de sa réponse sur cette matière. Pour le dire autrement, le juge, tout en respectant le principe dispositif, ne tire pas de celui-ci l'obligation de se prononcer constamment sur tous les éléments de la cause.

3. Troisièmement, René Chapus recourt à la distinction accusatoire - inquisitoire relativement à la problématique de la réponse aux moyens, tandis que cette grille de lecture est d'ordinaire appliquée à l'analyse du déroulement de l'instance précédant la décision juridictionnelle elle-même. Elle permet en général d'analyser la répartition des rôles quant à la direction de l'instruction, la recherche de la preuve. Ainsi, selon le doyen Cornu, est inquisitoire « une procédure dans laquelle toute initiative vient du juge ; l'introduction de l'instance (saisine d'office), la direction du procès, la recherche des faits et la réunion des éléments de la preuve. »¹⁷⁴² Alors que la question du pouvoir, comme du devoir, d'invoquer

¹⁷³⁹ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 60.

¹⁷⁴⁰ G. Bolard, in S. Guinchard (dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, op. cit., n° 221.11, p. 738.

¹⁷⁴¹ *Ibid.*, n° 221.11, p. 739.

¹⁷⁴² G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, op. cit., entrée « inquisitoire » : « Se dit aussi, quant à son orientation, d'une procédure dans laquelle la part revenant à l'initiative du juge en ce qui concerne la direction du procès ou

les moyens, s'insère naturellement dans cette grille de lecture, la question de la réponse du juge aux moyens invoqués et débattus semble quelque peu s'en détacher.

572. L'économie des moyens, point d'équilibre dans la répartition des rôles processuels – La distinction entre système accusatoire et inquisitoire a une « vertu pédagogique »¹⁷⁴³, mais il s'agit bien de modèles-type, aucune procédure contentieuse du droit français n'étant totalement accusatoire ou inquisitoire¹⁷⁴⁴. Des équilibres s'opèrent et c'est sous cet angle que doit être analysée l'économie des moyens. Si le juge se permet de ne pas répondre à certains moyens, néanmoins il fonde en principe sa décision sur un moyen invoqué et débattu par les parties. Et s'il a le pouvoir de fonder sa décision sur un moyen soulevé d'office, économisant l'ensemble des moyens invoqués, il doit le soumettre préalablement aux observations des parties¹⁷⁴⁵. Enfin si le juge peut ne pas répondre à certains moyens, c'est uniquement sous les conditions qui sont étudiées dans ce Titre. La liberté que représente l'économie des moyens n'est donc qu'une liberté relative, articulée au principe dispositif.

Il n'en demeure pas moins que cette technique libère en partie le juge du lien qui l'unit aux moyens invoqués par les parties. Si l'argumentation des parties cadre le procès, elle n'en constitue pas pour autant l'*alpha* et l'*oméga* : une réponse peut être apportée à la demande – et c'est là l'acte essentiel – sans qu'une réponse soit apportée à tous les moyens qui la soutiennent¹⁷⁴⁶. C'est sous cet angle, nous semble-t-il, que la remarque de René Chapus sur l'inspiration inquisitoriale de l'économie des moyens se comprend le mieux : elle donne à voir un juge menant le procès en sachant s'affranchir des parties, et y mettant un terme sans répondre à toutes leurs allégations. Le juge administratif n'est totalement lié ni soumis à l'argumentation des parties. En cela le juge guide le procès : il peut y mettre fin en s'affranchissant du débat d'arguments opposant les parties¹⁷⁴⁷.

la recherche des preuves tend à s'affirmer en se combinant avec le caractère accusatoire. ».

¹⁷⁴³ L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani Mekki, *op. cit.*, n° 98, p. 393.

¹⁷⁴⁴ Ainsi, préférant, pour étudier le procès civil, la terminologie distinguant « impulsion des parties et office du juge », G. Cornu, J. Foyer, *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1996, n° 140, p. 593.

¹⁷⁴⁵ Depuis le décret du 22 janvier 1992, précité.

¹⁷⁴⁶ Les propos des professeurs Héron et Le Bars, concernant la procédure civile, trouvent ici un écho : « si l'obligation de motiver dépend en partie des moyens développés par les parties, elle n'en dépend pas entièrement. La motivation des jugements est exigée par principe et indépendamment des moyens des plaideurs. », J. Héron, T. Le Bars, *op. cit.*, n° 838, p. 672.

¹⁷⁴⁷ De ce point de vue, le silence du juge à l'égard des moyens peut être rapproché du silence qu'il est en droit de garder à l'égard des demandes d'instruction des parties. Cette liberté est en effet une « conséquence du principe que le juge dirige seul l'instruction » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1057 – 3°), p. 935), et l'autorise à économiser la réponse à une demande d'enquête (CE, 26 avril 1963, *Dame Lombardo*, rec. t. 958) ou d'expertise (CE, 8 mai 1974, *Giraud et Truchefaud*, *AJDA*, 1974, p. 379, concl. Rougevin-Baville). Le juge administratif affirme explicitement le lien entre la possibilité de ne pas « se prononcer explicitement » sur de telles conclusions et le fait que celles-ci relèvent « de son seul pouvoir d'appréciation » (CAA Lyon, 7 juillet 1995, *SCI Le Clos Faure*, rec. t. 982, confirmé sur ce point par sa mention aux tables : « En s'abstenant de se prononcer explicitement sur les conclusions à fin d'expertise, qui relevaient

573. Point d'équilibre dans la répartition des rôles processuels, l'invocation du moyen est une condition nécessaire de l'obligation de réponse expresse du juge.

§2. L'INVOCATION DU MOYEN COMME CONDITION DE L'OBLIGATION DE RÉPONSE EXPRESSE DU JUGE

574. Hormis dans une configuration particulière concernant les moyens d'ordre public, le juge ne peut être obligé de répondre expressément à un moyen dans ses motifs que s'il est invoqué. Cette condition n'est pas suffisante. L'obligation de réponse expresse ne jouera que si le second critère – le moyen doit être susceptible de modifier la solution – est satisfait. Il n'en demeure pas moins que la condition d'invocation est nécessaire, tant pour l'obligation de répondre aux moyens ordinaires (A) qu'aux moyens d'ordre public (B).

A. UNE CONDITION DE L'OBLIGATION DE RÉPONSE EXPRESSE AUX MOYENS ORDINAIRES

575. Jurisprudence constante – Le fichage de l'arrêt *Sieur Buisson* de 1974 est clair sur ce point : l'« Obligation de répondre aux moyens » est une « Obligation ne concernant que les moyens invoqués. »¹⁷⁴⁸ Dès lors « qu'il ressort du dossier de première instance, que [le requérant] n'a pas invoqué [tel] moyen à l'appui de ses conclusions dirigées contre la délibération attaquée », le Conseil d'Etat peut en conclure que « le tribunal administratif n'avait donc pas à y répondre »¹⁷⁴⁹. La jurisprudence est constante, rappelant que s'« il ne ressort pas des pièces du dossier que [le requérant] ait soutenu devant le tribunal administratif » un moyen, « par suite, le tribunal administratif n'a pu entacher son jugement d'irrégularité en ne répondant pas à un tel moyen »¹⁷⁵⁰ ; qu'une cour administrative d'appel « n'a pas entaché son arrêt d'irrégularité en ne répondant pas à un moyen d'irrégularité de la procédure (...), aucun moyen en ce sens n'ayant été soulevé devant elle »¹⁷⁵¹.

de son seul pouvoir d'appréciation, le juge des référés n'a pas entaché son ordonnance d'une omission de statuer »).

¹⁷⁴⁸ CE, 26 avril 1974, *Sieur Buisson*, rec. 255, rec. t. 1116 : « Obligation de répondre aux moyens. Juridictions disciplinaires. Obligation ne concernant que les moyens invoqués. – Si le conseil supérieur de l'Éducation nationale, lorsqu'il statue comme juridiction disciplinaire, est tenu de répondre à tous les moyens invoqués devant lui, il n'a pas à se prononcer sur la matérialité des faits retenus au titre de la poursuite engagée lorsque cette matérialité n'est pas contestée. » (fichage identique dans les Tables décennales 1965-1974, tome 3, n° 1284, p. 648).

¹⁷⁴⁹ CE, 29 octobre 1997, *Association « Urbanisme ou environnement ? »*, n° 160072, rec. 382.

¹⁷⁵⁰ CE, 14 mars 2001, *Boulahas*, n° 208923, rec. 119.

¹⁷⁵¹ N'est pas irrégulier l'arrêt de la cour administrative d'appel n'ayant pas répondu au moyen tiré de l'irrégularité procédurale de l'acte litigieux, « aucun moyen en ce sens n'étant soulevé devant elle », CE, 30 décembre 2015, *Confédération générale du travail - Force ouvrière*, n° 387420, rec. 489. *Idem* : CE, 3 avril 2002, *Mohamed X.*, n° 234546, inédit ; CE, 6 mars 2000, *Commune de Sourribes*, n° 188979, inédit. Confirmant la régularité de l'arrêt n'ayant pas expressément examiné un moyen non invoqué, le Conseil d'Etat affirme qu'il n'est pas entaché d'insuffisance de motivation (CE, 11 avril 2014, *M. A.*, n° 358295, inédit ; CE, 4 décembre 2013, *Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »*, n° 349614, inédit ; CE, 7 mai 2010, *Société Global Trading International*, n° 309564, inédit ; CE, 16 mars 2010, *Société Cimep*, n° 324239, inédit ; CE, 3

De même, l'importance donnée au principe dispositif conduit à ce que le juge ne puisse être tenu de répondre à un moyen que le requérant déclare expressément abandonner¹⁷⁵², renonciation pouvant s'opérer ultérieurement à la première instance¹⁷⁵³. Le juge de cassation ne censure pas le juge du fond pour n'avoir pas répondu à un moyen si une partie a « formellement déclaré renoncer à ce moyen »¹⁷⁵⁴.

Condition rigoureuse : pour être remplie, l'invocation du moyen doit satisfaire certaines exigences (1). *Condition nécessaire* : le juge ne peut être obligé de répondre à un moyen non invoqué, alors même que la seconde condition – le moyen étant susceptible de modifier la solution – serait satisfaite (2).

1. UNE CONDITION RIGOUREUSE : LES EXIGENCES DE L'INVOCATION DU MOYEN

576. L'invocation des moyens par les parties est centrale dans le déroulement du procès administratif, jusqu'à conditionner la recevabilité de la requête elle-même (a). L'obligation d'invoquer les moyens s'accompagne d'une série d'exigences qui doivent être satisfaites. Un moyen dépourvu de l'une des qualités requises pourra être économisé par le juge (b).

a. Centralité de l'exigence d'invocation des moyens

577. L'existence de l'invocation – Non seulement un moyen non régulièrement invoqué pourra être économisé, mais une requête ne soulevant aucun moyen est irrecevable. Cette règle est affirmée dès l'article 1^{er} du décret du 22 juillet 1806¹⁷⁵⁵, confirmée à l'article 40 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat, puis à l'article R. 87 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, aujourd'hui à l'article R. 411-1 du code de justice administrative. Les conséquences du défaut de moyen « sont

février 2011, *Société Groupe Président Electronics*, n° 322857, aux tables sur un autre point), parfois d'omission à statuer (CE, 24 juin 2009, *SAS ITW Groupe France*, n° 296502, inédit), ou encore qu'il n'a pas dénaturé les écritures de la partie (CE, 26 janvier 2005, *Société CDM*, n° 273111, *AJDA*, 2005, p. 841). Dans certaines configurations, en reconnaissant le droit qu'avait le juge de ne pas répondre à un moyen non invoqué, le Conseil d'Etat affirme, en même temps, que le moyen en question n'est pas d'ordre public, auquel cas il aurait éventuellement pu être soulevé d'office : p. ex., CE, 15 octobre 1999, *Epoux Chatin*, n° 180298, rec. t. 1085, *DA*, 2000, n° 41.

¹⁷⁵² CE, 2 mai 1969, *Sieur Ourabah*, rec. 240, rec. t. 926.

¹⁷⁵³ CE, 4 décembre 1985, *Ministre de l'intérieur et de la décentralisation*, rec. 351 : le juge d'appel, suite à la censure des motifs retenus par les premiers juges, constate que la commune intimée en appel, « a renoncé aux moyens qu'elle avait soulevé en première instance ».

¹⁷⁵⁴ CE, 27 février 1998, *Epoux Dassonville*, n° 161379, rec. t. 1134.

¹⁷⁵⁵ Selon Pascale Fombeur, les règles de forme contenues dans le décret du 1^{er} juillet 1806, « sur bien des points, étaient d'ailleurs transposées du règlement du Conseil du Roi élaboré par le Chancelier d'Aguesseau et adopté le 28 juin 1738 (la "requête" doit contenir "de manière sommaire" les "moyens et conclusions" et "l'énonciation des pièces dont on entend se servir"). », in P. Fombeur, « Requête », *RDCA*, n° 4.

radicales »¹⁷⁵⁶ : l'irrecevabilité de la requête. La jurisprudence affirme clairement cette irrecevabilité¹⁷⁵⁷, s'inscrivant dans une lignée établie¹⁷⁵⁸. Dans sa thèse sur *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, Alexandre Ciaudo retrace les évolutions de la rigueur du Conseil d'Etat en la matière, d'une période stricte à partir des années 1920, rejetant comme irrecevable une requête invoquant la violation d'un texte sans davantage de précisions¹⁷⁵⁹, suivie d'un assouplissement autorisant une requête sommaire complétée par un mémoire complémentaire¹⁷⁶⁰. Enfin, le juge administratif n'admet que sous conditions la recevabilité d'une requête motivée par référence¹⁷⁶¹.

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*, n° 22.

¹⁷⁵⁷ CE, 9 avril 2015, *M. Hassine*, n° 378595, rec. t. 797 ; *AJDA*, 2015, p. 723 : « Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les cours administratives d'appel peuvent rejeter, après l'expiration des délais de recours, les requêtes qui ne contiennent l'exposé d'aucun moyen. ».

¹⁷⁵⁸ Parmi de très nombreux exemples : CE, 6 janvier 1849, *Lelong*, rec. 16 ; CE, 6 avril 1850, *Demoiselle Rachou*, rec. 336 ; CE, 17 mars 1926, *Dlle Feuillat*, rec. 294 : irrecevabilité de la requête par laquelle le requérant se borne à demander au Conseil d'Etat d'examiner avec bienveillance ses prétentions ; CE, 15 novembre 1933, *Hamoudi Ali ben Aissa*, rec. 1049 : « Considérant que la requête du sieur Hamoudi n'est pas motivée ; qu'elle n'est donc pas recevable » ; CE, 19 mars 1937, *Compagnie interrégionale du gaz et d'énergie*, rec. 376, rec. t. 1341 ; CE, 19 novembre 1947, *Bourrel*, rec. t. 669. Le rejet d'une demande non motivée se situant sur le terrain de l'irrecevabilité, l'autorité de chose jugée ne peut être opposée à une seconde requête, présentée par la même personne et ayant le même objet, mais cette fois « dument motivée », CE, 11 juin 1999, *Grabias*, n° 185169, rec. t. 945.

¹⁷⁵⁹ P. ex. : CE, 22 mai 1925, *Descossy*, rec. 513.

¹⁷⁶⁰ CE, 22 novembre 1972, *Deboise*, *AJDA*, 1973, p. 135, chron. Cabanes et Léger ; *JCP*, 1973, II, n° 17321, note Liet-Veaux. Pour d'autres références, cf. A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, thèse, L'Harmattan, 2009, p. 491 sq. Toutefois, « requête sommaire ne signifie pas requête abstraite ou indigente. L'indication des faits et moyens doit être suffisamment précise pour donner une première idée exacte et complète de ce que seront les données du débat contentieux. » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 610 – 1°), p. 512). Un arrêt de 1936 faisait déjà état de ce qu'une commune requérante « qui se borne à déclarer que le préfet (...) a fait "une inexacte application des principes en la matière" (...) ne saurait être regardée comme ayant ainsi indiqué les moyens sur lesquels elle entend s'appuyer pour obtenir l'annulation de l'arrêt » (CE, 18 mars 1936, *Commune de Saint-Aubin-les-Elbeuf*, rec. 438. De même : CE, 6 mai 1936, *Dame veuve Doury-Brabant*, rec. 507 ; CE, 8 novembre 1938, *Barathon du Monceau*, rec. t. 1220 ; CE, 23 novembre 1938, *Boucher*, rec. t. 1220 ; CE, 2 juin 1938, *Meskine Belgacem*, rec. t. 1220 ; CE, 23 novembre 1938, *Bale*, rec. t. 1220 ; CE, 24 mars 1943, *David*, rec. t. 401. De manière constante, un arrêt de 2003 rappelle que le simple fait d'affirmer dans un mémoire en appel que le tribunal a « commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en estimant illégal le refus de permis de construire (...), sans indiquer même sommairement la règle ou le principe qu'aurait méconnu le tribunal ni la nature de l'erreur d'appréciation qu'il aurait commise », ne permet pas de satisfaire l'exigence de motivation, CE, 21 mars 2003, *Secrétaire d'Etat au logement c. Gaillardin*, n° 237259, rec. t. 957.).

¹⁷⁶¹ Le seul fait pour le requérant d'affirmer que la requête « traite de la même affaire » qu'un autre pourvoi qu'il a formé, ne suffit pas à satisfaire l'exigence de motivation (CE, 24 mars 1954, *Sieur Schaeffer*, rec. 184). Le juge administratif accepte qu'une requête soit motivée par référence dès lors que la copie du texte dont il est fait référence est jointe à la requête et qu'il s'agit du même litige (CE, 3 février 1989, *Association Essor économique et social du Couserans et de l'Ariège*, rec. 843). Sur cette question et ces jurisprudences, cf. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 610 – 3°), p. 512 sq. ; G. Pellissier, « Recours pour excès de pouvoir (conditions de recevabilité) », *RDCA*, n° 296 ; P. Fombeur, « Requête », *RDCA*, n° 26. En appel, la simple référence à la demande de première instance est insuffisante, même si la copie est jointe à la requête (CE Sect., 11 juin 1999, *OPHLM de la ville de Caen*, rec. 178.) Mais il suffit à un mémoire d'appel pour répondre aux conditions de motivation, de ne pas constituer « la seule reproduction littérale [du] mémoire de première instance » et d'énoncer « à nouveau, de manière précise les critiques adressées à la décision » dont l'annulation avait été demandée en première instance (CE, 27 juin 2005, *Mahdi*, rec. 257.).

578. Le délai de l'invocation – Par ailleurs, le second alinéa de l'article R. 411-1 du code de justice administrative dispose que « L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours. » Une fois le délai de recours expiré, la requête non motivée est donc vouée au rejet pour irrecevabilité¹⁷⁶². Depuis la jurisprudence *Vasnier*¹⁷⁶³, le juge administratif refuse que la présentation de moyens dans un mémoire ampliatif déposé après ce délai régularise une requête non motivée¹⁷⁶⁴.

579. La précision de l'invocation – Si une requête passe le stade de la recevabilité, mais contient certains moyens qui ne sont pas suffisamment argumentés, ceux-ci sont voués à l'échec : « un moyen regardé comme dépourvu de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé est simplement rejeté pour ce motif »¹⁷⁶⁵. Ainsi, le Conseil d'Etat peut se borner à affirmer, pour rejeter un moyen, que la requérante « n'apporte à l'appui de ce moyen aucune précision de nature à permettre d'en apprécier le bien-fondé »¹⁷⁶⁶. Le caractère suffisant d'une

¹⁷⁶² Une telle irrégularité ne rentre pas dans le champ d'application de l'article R. 612-1 du code de justice administrative (CJA) imposant au juge d'inviter une partie à régulariser ses conclusions mais ne concernant que celles « entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours ». Selon le Conseil d'Etat, « il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe général du droit que le juge administratif soit tenu d'inviter le requérant qui présente une requête insuffisamment motivée au regard des prescriptions susrappelées de l'article R. 411-1 du code de justice administrative à la régulariser », CE, 21 mars 2003, *Secrétaire d'Etat au logement c. Gaillardin*, n° 237259, rec. t. 957 ; CE, 15 mai 2013, *Deschamps*, n° 361823, rec. t. 802, *AJDA*, 2013, p. 1837. Par conséquent, une requête non motivée peut être rejetée par ordonnance, les articles R. 122-12 CJA pour le Conseil d'Etat, et R. 222-1 CJA pour les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, prévoyant une telle possibilité pour « les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ». Sur ce point, cf. J.-P. Piétri, « La régularisation des requêtes devant le juge administratif », *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 695, spéc. p. 699.

¹⁷⁶³ CE, 1^{er} juin 1953, *Vasnier*, rec. 254, *JCP G*, 1953, I, 1132, note Gazier et Long.

¹⁷⁶⁴ Confirmé par CE Sect., 26 octobre 1973, *Héritiers Manivel*, rec. 595, rec. t. 1073 ; CE, 10 février 1988, *Commune de Brives-Charensac*, rec. 53. On retrouve cette règle désormais inscrite au second alinéa de l'article R. 411-1 du CJA. Elle connaît deux tempéraments : la possibilité d'invoquer de nouveaux moyens au-delà de ce délai, dès lors qu'ils relèvent de la même cause juridique que ceux soulevés avant son expiration (CE, 16 mai 1924, *Jourda de Vaux c. Ministre de la Guerre*, rec. 483, pour le plein contentieux ; CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, rec. 483, pour la cassation ; CE Ass., 15 juillet 1954, *Société des aciéries et forges de Saint-François*, rec. 482, *RFDA*, 1954, p. 205, concl. Laurent, pour l'excès de pouvoir ; Cf. P. Cassia, obs. sous CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, op. cit., n° 51) ; également la possibilité, déjà mentionnée, pour le requérant de se borner à ne présenter dans le délai de recours qu'une requête sommaire contenant simplement l'indication des faits et moyens, dépourvue d'arguments.

¹⁷⁶⁵ V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 328.

¹⁷⁶⁶ CE Ass., 9 avril 1999, *Mme Chevrol-Benkeddach*, n° 180277, rec. 115, *AJDA*, 1999, p. 459. Pour une formulation similaire : CE, 27 avril 1973, *Syndicat « Association de dessèchement des marais d'Arles »*, n° 77596, rec. 304 ; CE Sect., 22 novembre 2000, *Société Crédit agricole Indosuez Cheuvreux*, n° 207697, rec. 537, concl. Seban ; CE, 19 janvier 2000, *Société International Development Communication et a.*, rec. 20, *AJDA*, 2000, p. 358, concl. Schwartz. Comme Victor Haïm le résume, « En définitive, une décision de justice ne pourra pas être regardée comme insuffisamment motivée alors, pourtant, que la réponse à un moyen n'apporte pas de précision sur tel ou tel point si cette précision ne se justifiait pas faute de contestation expresse ou insuffisamment précise sur le point en question », V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 328.

motivation par une juridiction s'apprécie « eu égard à l'argumentation dont elle était saisie »¹⁷⁶⁷.

580. L'invocation des moyens – son existence même, sa date, sa précision – constitue donc un élément central de l'organisation du procès administratif. De plus, l'obligation pour le juge d'apporter une réponse expresse à un moyen dépend de la réunion d'exigences cumulatives relatives aux conditions de son invocation.

b. Les exigences de l'invocation conditionnant l'obligation de réponse du juge

581. Assimilation du moyen irrégulièrement invoqué au moyen non invoqué – Certaines exigences relatives à l'invocation du moyen conditionnent l'obligation du juge d'y répondre expressément. Il ressort de leur étude qu'un moyen irrégulièrement invoqué est assimilé à un moyen non invoqué.

582. Un moyen écrit – Un moyen, pour être considéré comme régulièrement invoqué, doit être écrit¹⁷⁶⁸. Par exemple, devant l'ancienne Commission des recours des réfugiés, « qui est une juridiction administrative », la procédure « est essentiellement écrite », si bien que la commission n'est pas tenue de répondre à un moyen présenté oralement au cours de l'audience et repris dans « aucun mémoire écrit confirmatif »¹⁷⁶⁹. Cependant les moyens n'ont pas à être présentés dans un mémoire distinct¹⁷⁷⁰.

Comme le souligne M. Haïm, le caractère écrit de la procédure trouve sa « raison d'être » et sa « justification »¹⁷⁷¹ dans le principe du contradictoire : le moyen écrit est celui

¹⁷⁶⁷ CE, 24 septembre 2003, *Société Avraud Métaux*, n° 196931, rec. 373. La mention de l'arrêt CE, 25 novembre 1994, *Ville de Nanterre*, n° 119553, rec. t. 1151, rappelle explicitement le principe : « Lorsqu'il examine le caractère suffisant de la motivation retenue par les juges du fond, le juge de cassation tient compte de la teneur de l'argumentation des parties développées devant eux. » V. également CE Sect., 25 avril 2001, *Association des habitants du littoral du Morbihan*, n° 230025, rec. 220. Il arrive régulièrement qu'au regard de la faiblesse de l'argumentation sur ce point, le juge se contente de considérer que « le détournement de pouvoir n'est pas établi », une telle motivation étant validée par le Conseil d'Etat (CE, 30 juin 2000, *Gosson de Varennes*, n° 195250, rec. t. 1196). Néanmoins, une formule lapidaire peut être regardée comme insuffisante au regard du « caractère précis et circonstancié » des énonciations du requérant (CE, 6 novembre 2006, *Association Les Amis du château d'Hénonville*, n° 277829, *BJDU*, 2007, p. 146, concl. Devys).

¹⁷⁶⁸ CE, 24 avril 1963, *Daude*, rec. t. 961.

¹⁷⁶⁹ CE, 7 octobre 1991, *Tchouli*, rec. 323, rec. t. 1141, *AJDA*, 1992, p. 169, obs. Prétot. Pour une affirmation antérieure de la nécessité d'une confirmation écrite des moyens soulevés oralement, cf. CE, 19 février 1958, *Sieur Fabre*, rec. 115 et CE, 5 janvier 1962, *Rietsch*, rec. 11. Pour une application *a contrario*, la juridiction doit répondre au moyen qui « n'a été soulevé pour la première fois que lors de la séance publique » dès lors que le requérant a « déposé un mémoire écrit confirmatif au cours de cette séance », CE, 15 janvier 1994, *Mme Aihua Y.*, n° 121080, inédit. En revanche, compte tenu du caractère d'urgence de la procédure, l'exposé oral de moyens au cours de l'audience est autorisé à l'appui d'un recours contre un arrêté de reconduite à la frontière : CE, 28 octobre 1991, *Aoulad Haj*, n° 121423, rec. t. 1141 ; CE Sect., 29 novembre 1991, *Préfet de l'Aisne c. M. Strzyzowski*, n° 126277, rec. t. 1098.

¹⁷⁷⁰ CE, 8 décembre 2000, *Szmaja*, n° 183836, rec. t. 1153, *DA*, 2001, p. 31, note R. S.

¹⁷⁷¹ V. Haïm, « L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse », *AJDA*, 1996, p. 715, spéc. p. 716.

qui peut être communiqué aux parties et connu de tous. Dès lors, « c'est précisément parce qu'ils n'existent pas pour la solution du litige », insiste l'auteur, que le juge n'a pas à répondre aux moyens non écrits¹⁷⁷².

583. Un moyen expressément soulevé – Le moyen doit être expressément soulevé par la partie pour que le juge soit éventuellement obligé d'y répondre. Une jurisprudence récente illustre singulièrement cette exigence. Une cour administrative d'appel, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, avait indiqué aux parties son éventuelle intention de soulever d'office un moyen d'ordre public. La partie requérante avait présenté ses observations sur ce moyen. Le juge a finalement renoncé à se fonder sur ce moyen qui n'apparaît ainsi pas dans les motifs de la décision rendue. Contrairement à ce que prétendît la partie ayant présenté ses observations, le Conseil d'Etat estime que la cour n'était pas tenue de statuer expressément sur ce moyen : en effet, la présentation d'observations n'équivaut pas à l'invocation du moyen, « faute pour [le requérant] d'avoir expressément repris le moyen énoncé par la cour »¹⁷⁷³. Pour être satisfaite, la condition d'invocation doit consister en une appropriation expresse du moyen par la partie. Ainsi, une cour administrative d'appel, saisie sur renvoi du juge de cassation, n'est pas obligée de répondre à un moyen qui, soulevé pour la première fois en cassation, n'a pas été expressément repris devant elle¹⁷⁷⁴. Pour défaut d'invocation expresse, le juge n'a pas à répondre à un tel moyen : une réponse expresse du juge nécessite une invocation expresse des parties.

Par parallélisme des formes, l'abandon d'un moyen, qui ne peut être conditionnel¹⁷⁷⁵, doit, lui aussi, être expressément formulé¹⁷⁷⁶.

584. Doivent être soulignées les solutions particulières consacrant, dans des configurations délimitées, la saisine automatique du juge d'appel de certains moyens non expressément soulevés devant lui. De par l'effet dévolutif de l'appel, il se trouve saisi des « moyens soulevés par l'appelant tant devant lui que devant les premiers juges, à l'exception, s'agissant de ces derniers, de ceux qui ont été expressément écartés par le jugement attaqué et qui ne sont pas repris en appel »¹⁷⁷⁷. Concernant ces derniers, le simple fait pour l'appelant

¹⁷⁷² *Ibid.*

¹⁷⁷³ CE, 7 novembre 2012, *Société France Immobilier Group*, n° 328670, rec. t. 927, 935 et 936.

¹⁷⁷⁴ CE, 10 octobre 2001, *SARL Link*, n° 199333, rec. t. 1159.

¹⁷⁷⁵ CE, 19 mai 1989, *Laugt et Société d'expansion hôtelière du Languedoc*, n° 71390, 71671, rec. t. 868 : « s'il est possible aux demandeurs devant le tribunal administratif, jusqu'à la clôture de l'instruction, d'abandonner certains des moyens qu'ils ont précédemment invoqués, une telle renonciation ne saurait être formulée de manière conditionnelle ».

¹⁷⁷⁶ CE, 8 février 1956, *Galtier*, rec. 59.

¹⁷⁷⁷ CE, 19 novembre 2008, *Getecom*, n° 292948, rec. 425. Cette solution était précédemment affirmée, CE, 21 juin 1999, *Banque populaire Bretagne Atlantique*, n° 151917, rec. 206 : « la cour administrative d'appel n'était pas tenue de répondre aux moyens soulevés par [le demandeur] en première instance que le tribunal administratif

d'indiquer qu'il reprend l'intégralité de ses moyens développés en première instance ne suffit pas à considérer qu'ils ont été repris et que le juge d'appel s'en trouve saisi. Il faut à l'appelant, soit exposer un tel moyen devant la cour, soit joindre « une copie de sa demande de première instance sur ce point »¹⁷⁷⁸. Sinon, il ne peut être « regardé comme ayant repris ce moyen en appel », et il ne peut être en conséquence reproché à la cour de n'y avoir pas répondu¹⁷⁷⁹. De même, le juge d'appel « méconnaît son office » s'il accueille un moyen expressément écarté en première instance et non repris en appel¹⁷⁸⁰.

Cependant, dès lors qu'il accueille un moyen de l'appelant, le juge d'appel se trouve « automatiquement »¹⁷⁸¹ saisi des moyens développés par l'intimé en première instance, même si un tel moyen n'a pas été expressément repris par ce dernier devant le juge d'appel¹⁷⁸². La solution a été confirmée, dans cette configuration, à l'égard des fins de non-recevoir que l'intimé avait soulevées en première instance : pour accueillir une demande rejetée directement au fond par les premiers juges, le juge d'appel est obligé de les écarter expressément alors même qu'elles n'ont pas été reprises devant lui¹⁷⁸³.

Enfin, lorsque la juridiction d'appel annule le premier jugement pour cause d'irrégularité, puis décide de statuer par voie d'évocation, alors « l'instance de premier ressort continue devant elle »¹⁷⁸⁴, si bien que les parties n'ont pas à reprendre leurs moyens soulevés en première instance. Le juge d'appel évoquant l'affaire s'en trouve automatiquement saisi même si ces moyens n'ont pas été repris devant lui¹⁷⁸⁵.

585. Un arrêt du 3 octobre 2018 dessine par ailleurs un durcissement de la jurisprudence sur ce point, considérant que le juge d'appel « n'est pas tenu d'examiner un moyen que l'appelant se borne à déclarer reprendre en appel, sans l'assortir des précisions

avait écartés et qui n'étaient pas repris en appel ».

¹⁷⁷⁸ CE, 12 février 2014, *M. de Latour*, n° 352878, rec. t. 808, *AJDA*, 2014, p. 383.

¹⁷⁷⁹ *Ibid.*

¹⁷⁸⁰ CE, 10 juillet 2015, *Commune de Lattes et M. Urban*, n° 371469, rec. t. 839. *Idem* : CE, 13 décembre 2013, *M. Belicar*, n° 356097, *AJDA*, 2013, p. 2519.

¹⁷⁸¹ J.-C. Bonichot, obs. sous CE Sect., 8 juillet 1998, *Département de l'Isère*, *GACA*, 6^e éd., n° 29.9, p. 604.

¹⁷⁸² CE, 8 février 2002, *Thomas*, n° 209819, rec. t. 898. Sur ce point, l'arrêt *Getecom* précité, précise : « même dans l'hypothèse où ces moyens ont été expressément écartés par le jugement attaqué et ne sont pas repris en appel par l'intimé ». Le juge d'appel ne peut cependant pas être tenu de répondre à un tel moyen si celui-ci a été expressément abandonné (CE, 6 octobre 2008, *Société coopérative ouvrière de production union technique du bâtiment*, n° 283014, rec. t. 888). Pour une affirmation antérieure, fichée sur ce point, de l'obligation pour juge d'appel, compte tenu de l'effet dévolutif, après annulation du jugement, d'« examiner les autres moyens invoqués par le requérant en première instance », cf. CE, 12 mars 1958, *Ministre de l'Algérie c. Acquaviva*, rec. 156, rec. t. 988.

¹⁷⁸³ CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n° 233119, rec. t. 957.

¹⁷⁸⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1395, p. 1261.

¹⁷⁸⁵ CE, 4 octobre 1961, *Syndicat du personnel de la préfecture de la Seine*, rec. 536. Sauf, là encore, si de tels moyens ont été expressément abandonnés.

nécessaires »¹⁷⁸⁶. L'insuffisante précision ne permet plus seulement de rejeter le moyen en indiquant que le justiciable « n'apporte à l'appui de ce moyen aucune précision de nature à permettre d'en apprécier le bien-fondé »¹⁷⁸⁷. Cette insuffisance permettrait désormais, du moins en appel, d'économiser le moyen. Si elle devait être généralisée, cette solution consacrerait une nouvelle condition de l'obligation de réponse expresse aux moyens, une nouvelle hypothèse dans laquelle l'irrégularité de l'invocation est assimilée à l'absence d'invocation.

586. Un moyen soulevé avant la clôture de l'instruction – L'état du droit relativement aux productions des parties postérieures à la clôture de l'instruction, après avoir longtemps refusé de tenir compte de tout élément tardif¹⁷⁸⁸, a été assoupli pour aboutir à la jurisprudence *Lassus*¹⁷⁸⁹. Il est possible d'identifier dans celle-ci, concernant de façon générale toute production tardive, le régime des moyens soulevés après la clôture de l'instruction. Dès lors que le juge est saisi d'une production postérieure à cette clôture, il doit toujours, *a minima*, en « prendre connaissance », et la viser¹⁷⁹⁰. Dans certains cas, il se trouve obligé de « tenir compte » de cette production, « à peine d'irrégularité de sa décision », et doit alors rouvrir l'instruction, soumettre les nouveaux éléments au débat contradictoire, enfin, les analyser dans les visas. Il en est ainsi uniquement lorsque ladite production « contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire »¹⁷⁹¹. Cette jurisprudence signifie

¹⁷⁸⁶ CE, 3 octobre 2018, *M. A.*, n° 414156, à mentionner aux tables, *AJDA*, 2018, p. 1932.

¹⁷⁸⁷ P. ex. : CE Ass., 9 avril 1999, *Mme Chevrol-Benkeddach*, précit.

¹⁷⁸⁸ P. ex., CE, 29 décembre 1999, *Communauté urbaine de Lille*, n° 197502, rec. 436 ; *D.*, 2000, p. 247, obs. Bon et de Béchillon : « Considérant que, si une note en délibéré a été produite devant le tribunal administratif de Lille, une telle production, du seul fait qu'elle est intervenue après la clôture de l'instruction, ne pouvait être examinée par ce tribunal » ; CE, 30 novembre 1994, *Mutuelle des fonctionnaires*, n° 97609, aux tables sur un autre point : « Considérant que si le tribunal administratif de Nouméa était tenu de répondre aux moyens présentés devant lui avant la clôture de l'instruction, il n'avait pas à examiner les conclusions et moyens figurant dans un mémoire produit après ladite clôture ».

¹⁷⁸⁹ CE Sect., 5 décembre 2014, *Lassus*, n° 340943, rec. 369, concl. Crépey ; *RFDA*, 2015, p. 78, concl. Crépey ; *AJDA*, 2015, p. 211, chron. Lessi et Dutheillet de Lamothe ; *DA*, 2015, comm. 25, note Claeys. Cette évolution est retracée par Edouard Crépey dans ses conclusions, et se retrouve également dans la rédaction de l'article R. 613-3 CJA. Depuis le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, cet article ne dispose plus que « les mémoires produits après la clôture de l'instruction (...) ne sont pas examinés par la juridiction ». Il se contente désormais de disposer que ces mémoires « ne donnent pas lieu à communication, sauf réouverture de l'instruction ».

¹⁷⁹⁰ CE Sect., 27 février 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c. Abounkhila*, n° 252988, rec. 93 ; *AJDA*, 2004, p. 651, chron. Donnat et Casas ; *D.*, 2004, p. 926 ; *LPA*, 2004, p. 14, note Melleray. V. également CE, 9 juillet 2010, *Consorts Fache*, n° 258164, rec. t. 906.

¹⁷⁹¹ CE Sect., 5 décembre 2014, *Lassus*, précit. Ce considérant de principe reformule celui posé par l'arrêt *Abounkhila* précité, lui-même ayant généralisé la solution relative aux notes en délibéré résultant de l'arrêt CE, 12 juillet 2002, *M. et Mme Leniau*, n° 236125, rec. 278 ; *AJDA*, 2002, p. 1358, *ibid.*, 2003, p. 2243, étude Gherardi ; *D.*, 2002, p. 2916 ; *RFDA*, 2003, p. 307, concl. Piveteau. En application de la jurisprudence *Leniau / Abounkhila*, le Conseil d'Etat pouvait déjà considérer qu'un juge du fond « n'avait pas à répondre à l'argumentation contenue » dans un mémoire produit après la clôture de l'instruction « et qui s'appuyait sur des

seulement, pour ce qui nous intéresse ici, que dans ce cas la condition d’invocation régulière est considérée comme satisfaite, même si le moyen est soulevé après la clôture de l’instruction. Elle ne signifie pas que le juge est obligé de répondre à un tel moyen, mais uniquement qu’il doit en tenir compte et l’analyser dans les visas¹⁷⁹².

587. Un moyen soulevé par une partie ou un intervenant volontaire – L’intervenant volontaire, bien que limité aux causes juridiques invoquées dans le délai de recours par le requérant¹⁷⁹³, est en droit de soulever des moyens et un juge peut être sanctionné pour n’y avoir pas répondu¹⁷⁹⁴. *A contrario*, il a pu être jugé que la mise en cause d’une commune dans un litige, ne lui conférant « ni la qualité de partie à l’instance d’appel, ni la qualité d’intervenante volontaire », une cour administrative d’appel « n’était pas tenue de répondre au moyen soulevé dans ses observations »¹⁷⁹⁵. Le juge n’a pas à répondre aux moyens propres d’« un observateur, un expert ou un amicus curiae »¹⁷⁹⁶. Le juge n’est pas davantage tenu de répondre « à un moyen soulevé et développé par le rapporteur public »¹⁷⁹⁷.

2. UNE CONDITION NÉCESSAIRE : L’ÉCONOMIE DU MOYEN SUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION MAIS NON INVOQUÉ

588. Pour que le juge soit obligé de répondre expressément à un moyen dans ses motifs, il faut à ce moyen être, à la fois, invoqué et susceptible de modifier la solution. Ces deux conditions étant cumulatives, quand bien même un moyen serait susceptible de modifier

circonstances de fait dont [le requérant] pouvait faire état avant cette clôture », CE, 3 novembre 2006, *Consorts Storia et Société Betom Ingénierie*, n° 256547, *AJDA*, 2007, p. 270. De même, à l’égard d’un moyen soulevé dans une note en délibéré, CE, 11 février 2011, *Mlle Sylvie A.*, n° 337147, inédit.

¹⁷⁹² Donc, s’il s’avère que ce moyen est insusceptible de modifier la solution, il pourra être économisé, comme tout moyen. Néanmoins, la condition exigée par la jurisprudence *Lassus* peut être perçue comme faisant doublon. On peut en effet penser qu’un moyen considéré comme « susceptible d’exercer une influence sur le jugement de l’affaire » sera en fait toujours un moyen susceptible de modifier la solution. Si l’application de la jurisprudence *Lassus* révèle une telle signification de ce critère, alors il pourra être dit d’un moyen satisfaisant les conditions de cette jurisprudence, qu’il satisfait dans le même temps les conditions générales obligeant le juge à y répondre expressément.

¹⁷⁹³ CE Ass., 7 janvier 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes lièges d’Algérie*, rec. 74.

¹⁷⁹⁴ CE, 5 novembre 1990, *Péan*, rec. t. 927.

¹⁷⁹⁵ CE, 17 juin 2015, *M. et Mme F.*, n° 365955, inédit.

¹⁷⁹⁶ G. Dumortier, concl. sur CE Ass., 11 avril 2012, *Groupe d’information et de soutien des immigrés et a.*, *RFDA*, 2012, p. 547. Pour un exemple significatif, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité, pouvait être auditionnée par toute juridiction pour « présenter des observations » sur des « faits relatifs à des discriminations », comme le prévoyait une disposition législative abrogée (Article 13 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité, abrogé par la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011, article 22). Mais comme le précise l’analyse au recueil de l’arrêt d’Assemblée *GISTI* du 11 avril 2012, dans ce cadre sa « participation au débat contentieux (...) ne lui confère pas la qualité d’intervenante au litige, mais celle de simple observatrice. Par suite, ses productions sont visées sans être analysées et il n’est pas répondu à ses moyens propres dans les motifs de la décision. », CE Ass., 11 avril 2012, *Groupe d’information et de soutien des immigrés et a.*, n° 322326, rec. 142, rec. t. 892.

¹⁷⁹⁷ CAA Lyon, 12 mai 2015, *Organisme gestionnaire de l’école catholique Ecole Mère Teresa*, n° 13LY02007, inédit.

le sort des conclusions – satisfaisant la seconde condition –, le juge ne pourrait se fonder dessus dès lors qu’il n’a pas été invoqué – ne réunissant pas la première condition.

Il arrive ainsi au juge de rejeter une demande en indiquant, par une subtile formule, qu’appuyée sur un autre moyen, elle aurait été accueillie. Il est indiqué que le requérant n’est pas fondé à demander l’accueil de ses conclusions, « par les moyens qu’il invoque »¹⁷⁹⁸.

La technique était déjà remarquée par Laferrière, à propos d’une affaire où le requérant « s’était borné à relever un vice de forme », sans invoquer un moyen de légalité interne probablement plus efficace. Laferrière remarque alors que « L’arrêt vise exclusivement ce moyen qu’il écarte, en ayant soin de faire remarquer “que pour attaquer le décret, le requérant se borne à invoquer l’inobservation des formes prescrites par le décret du 14 avril 1874”, ce qui peut laisser à entendre qu’il aurait peut-être pu invoquer un autre moyen tiré de la nature du délit et de la gravité de la peine. »¹⁷⁹⁹

Dans son *Traité*, Laferrière relate également une affaire *Evêque d’Angers* qui présentait au Conseil d’Etat une question quant aux modalités de répétition d’un indu, « Mais la requête ne contenait aucun moyen tiré de ce que la répétition de l’indu n’aurait pas pu s’exercer, dans l’espèce, par arrêté ministériel, et le Conseil d’Etat n’a pas pensé qu’il y eut là un moyen d’ordre public qu’il eût à relever d’office. »¹⁸⁰⁰ Le Conseil d’Etat statue sans se prononcer sur ce moyen, comme l’y invitait le commissaire du gouvernement¹⁸⁰¹.

Le juge peut à cet égard se montrer plus explicite, par exemple devant une demande en responsabilité dont il apparaît qu’« aucun des passages du seul mémoire déposé par [le requérant] ne permettait de conclure qu’il entendait se prévaloir de la responsabilité décennale des constructeurs ». Dans ce cas, « il n’appartenait pas au juge saisi de se substituer au demandeur en recherchant d’office si la responsabilité décennale des constructeurs » pouvait être engagée, alors même que, dans les circonstances de l’affaire, explique le juge, cette

¹⁷⁹⁸ CE Sect., 23 mars 1962, *Mast*, rec. 202 ; *AJDA*, 1962, p. 289, chron. Galabret et Gentot ; *D.*, 1962, p. 400, note Hamon. Pour d’autres exemples : CE, 26 février 1988, *M. Seddik*, n° 54195, rec. 653 ; CAA Lyon, 4 octobre 1989, *M. Moreau*, n° 89LY01493, rec. 789 ; CE, 9 février 2004, *Préfet de police*, n° 254913, rec. 727, *AJDA*, 2004, p. 1103 ; CE, ord., 20 janvier 2005, *Commune de Saint-Cyprien*, n° 276475, rec. t. 1022 et 1037 : ici, le juge des référés évoque lui-même, dans ses motifs, le recours à cette technique par le Conseil d’Etat dans une précédente décision de rejet : « le Conseil d’Etat statuant au contentieux en a prononcé le rejet (...) non sans relever que le ministre chargé de l’équipement n’était pas fondé à en demander l’annulation “par les moyens qu’il invoque” » ; CE, 17 octobre 2007, *Département des Landes*, n° 290009, rec. t. 1041, *AJDA*, 2007, p. 2006 ; TA Montpellier, 7 avril 2009, *M. B.*, n° 0704068, *AJDA*, 2009, p. 1205, concl. Baux ; CE Sect., 30 novembre 2015, *Préfet délégué de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin*, n° 388299, rec. 413.

¹⁷⁹⁹ E. Laferrière, *op. cit.*, 1^{ère} éd., t. 2, p. 517, ndbp 3, à propos de l’arrêt CE, 2 février 1883, *Grillet*, rec. 116.

¹⁸⁰⁰ E. Laferrière, *op. cit.*, 1^{ère} éd., t. 1, p. 390.

¹⁸⁰¹ CE, 23 novembre 1883, *Evêque d’Angers*, rec. 843, concl. Le Vavas seur de Précourt : « Peut-on procéder par voie administrative pour la répétition de l’indu contre un fonctionnaire pour trop perçu sur son traitement ? Cela nous paraîtrait des plus contestables, mais la requête ne soulevant aucun moyen en la forme contre l’arrêté de débet, nous nous bornons à signaler la question qui reste entière, aucune contrainte administrative n’ayant d’ailleurs été décernée. ».

responsabilité « était la seule qui puisse être recherchée »¹⁸⁰².

Une telle rigidité peut prêter le flanc à la critique, et paraître « préjudiciable à l'image de la justice. Le juge connaît la règle applicable, la sait applicable mais ne l'applique pas. »¹⁸⁰³ Il faut voir dans cette jurisprudence la conséquence la plus aboutie de la condition d'invocation. Elle pousse à son terme la logique du principe dispositif et de l'indisponibilité pour le juge administratif des éléments constitutifs de l'instance. La décision du juge apparaît clairement, dans une telle configuration, comme une réponse aux parties.

La condition d'invocation d'un moyen constitue donc une condition nécessaire pour que le juge soit tenu de statuer expressément sur un moyen dans les motifs de sa décision. Ce principe peut connaître, dans une hypothèse résiduelle, une exception avec les moyens d'ordre public, même si, pour l'essentiel, le régime de ces moyens particuliers correspond à la réunion des deux conditions cumulatives ici exposées.

B. UNE CONDITION DE L'OBLIGATION DE RÉPONSE EXPRESSE AUX MOYENS D'ORDRE PUBLIC

589. Il peut être affirmé, à propos des moyens d'ordre public, que s'« ils sont fondés au vu des pièces du dossier, les juges du fond ont l'obligation de les relever d'office »¹⁸⁰⁴. A y regarder de près, il faut pourtant, en cas général, pour imposer au juge de répondre à un moyen d'ordre public, que celui-ci soit à la fois invoqué et susceptible de modifier la solution, c'est-à-dire réunir les mêmes conditions que les moyens ordinaires.

La condition de l'invocation du moyen reste centrale, même pour les questions d'ordre public. Comme le président Genevois le rappelle relativement aux questions de compétence et de recevabilité, « le juge se dispense de toute motivation expresse, dès lors qu'il n'y a pas de contestation devant lui sur ces deux points. »¹⁸⁰⁵ Dans la même optique, Christian Debouy indique qu'il faut comprendre cette obligation « comme la nécessité pour le juge d'utiliser, s'il y a lieu, les moyens d'ordre public *lorsque, sans cela, la solution donnée serait contraire au droit*. Si le même résultat peut être atteint sans recourir aux moyens d'ordre public, le juge

¹⁸⁰² CAA Lyon, 19 septembre 1989, *Office Public d'Aménagement et de Construction de l'Ain*, n° 89LY00086, rec. 33 : « par suite [le requérant] n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif n'a pas examiné sa demande au regard de cette responsabilité ».

¹⁸⁰³ L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani Mekki, *op. cit.*, p. 770.

¹⁸⁰⁴ J.-H. Stahl, « Recours en cassation », *RDCA*, n° 89. Ou que « (...) le juge de l'excès de pouvoir peut et doit toujours se prononcer sur un moyen d'ordre public, même lorsqu'il n'a pas été invoqué par les parties. », B. Kornprobst, *La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1959, p. 29.

¹⁸⁰⁵ B. Genevois, « Sur la hiérarchie des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 245, spéc. p. 251. Dans le même sens, le professeur Ciaudo explique que « l'irrecevabilité est d'ordre public, le juge est donc tenu de contrôler que la demande n'est pas irrecevable, mais quand l'irrecevabilité n'est pas explicitement soulevée en défense, le contrôle positif opéré par le juge ne se retrouvera pas dans la rédaction de la décision de justice. Ce n'est que lorsque le juge constate l'irrecevabilité d'une prétention ou rejette ce constat, *en réponse à l'argumentation du défendeur*, que cet examen ressort des termes de l'acte juridictionnel final. », A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 31, (souligné par nous).

a le choix entre retenir le moyen invoqué par la partie ou celui qu'il peut relever d'office. »¹⁸⁰⁶
Dans une telle situation, le juge n'est donc pas obligé de répondre expressément à un moyen d'ordre public fondé¹⁸⁰⁷.

Le régime des moyens d'ordre public confirme, pour l'essentiel, la règle des deux critères ici exposée (1). Néanmoins, compte tenu de leurs particularités, le juge administratif peut se trouver obligé d'examiner expressément dans ses motifs un moyen d'ordre public non invoqué, dans une hypothèse étroitement délimitée (2).

1. L'OBLIGATION DE RÉPONSE AUX MOYENS D'ORDRE PUBLIC SOUMISE EN PRINCIPE AUX MÊMES CONDITIONS QUE LES MOYENS ORDINAIRES

590. Dans la plupart des hypothèses, les moyens d'ordre public confirment que l'obligation pour le juge de répondre expressément à un moyen nécessite que ce moyen soit à la fois invoqué et susceptible de modifier la solution. Cela se vérifie lorsque ces deux conditions font défaut, que la seconde est absente ou que les deux sont réunies.

591. La possible économie du moyen d'ordre public non invoqué et insusceptible de modifier la solution – L'absence des deux critères fait logiquement obstacle à la reconnaissance d'une obligation pour le juge de répondre expressément à un tel moyen. Prenons l'exemple d'une décision d'annulation pour excès de pouvoir. Le requérant n'a pas soulevé le moyen d'ordre public tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte litigieux. Le premier critère n'est pas réuni. Par ailleurs, le requérant a invoqué un moyen tiré d'un vice de procédure, qui s'avère fondé et suffit à justifier l'accueil de sa demande d'annulation. Le juge accueille ce moyen. Le moyen tiré de l'incompétence, qu'il soit fondé ou non, est dès lors insusceptible de modifier le sort de la requête déjà impliqué par le constat du vice de procédure. Le second critère n'est donc pas réuni. Le juge pourra donc fonder sa décision d'annulation sur le fondement du vice de procédure invoqué, sans avoir à répondre

¹⁸⁰⁶ C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, thèse, PUF, 1980, p. 427 (souligné par nous). De même, M.-J. Guédon, « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs », *AJDA*, 1978, p. 82, spéc. p. 88 : « (...) le juge n'a l'obligation de soulever d'office un moyen que dans le cas où aucun des moyens soulevés par le requérant ne permet d'aboutir à une annulation, ou à une condamnation, mais où des pièces du dossier ressortent les éléments d'un moyen d'ordre public. En dehors de cette situation, le juge a la possibilité d'effectuer un choix entre un moyen d'ordre public et un autre moyen. ».

¹⁸⁰⁷ Il faut souscrire à l'analyse du professeur Ciaudo, conforme à celle développée dans ce chapitre, considérant que l'on « peut dire que le juge n'est tenu de soulever un moyen d'ordre public que lorsque son défaut le conduirait à retenir une solution différente au litige », A. Ciaudo, « Moyens d'ordre public et garantie des droits des administrés », *LPA*, 2009, n° 240, p. 3, spéc. p. 7. De même, V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 351 : « le juge est tenu de soulever d'office les moyens d'ordre public pouvant avoir une incidence sur la solution du litige ».

expressément dans ses motifs au moyen d'ordre public tiré de l'incompétence. Ce dernier peut alors être économisé¹⁸⁰⁸.

592. La possible économie du moyen d'ordre public invoqué mais insusceptible de modifier la solution – Dans ce cas, la première condition est réunie, mais pas la seconde. La règle des deux critères cumulatifs est alors confirmée : le juge pourra économiser un tel moyen. Reprenons le même exemple : si le requérant avait soulevé le moyen d'incompétence, satisfaisant le premier critère, le juge aurait pu quand même l'économiser dès lors que le moyen relatif au vice de procédure suffisait à décider de l'annulation de l'acte litigieux¹⁸⁰⁹.

593. L'impossible économie du moyen d'ordre public invoqué et susceptible de modifier la solution – Dans ce cas, un tel moyen réunit les deux critères qui imposent au juge de l'examiner expressément dans ses motifs. Le moyen est ici soumis au même régime que les moyens ordinaires : il ne pourra pas être économisé. Pour reprendre notre exemple, il faut ici considérer que le premier moyen invoqué et tiré d'un vice de procédure n'est pas fondé. Dans ce cas, le second moyen invoqué, d'ordre public, tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, doit être considéré comme susceptible de modifier la solution, puisque la réponse qui lui sera apportée pourrait modifier la solution impliquée par la réponse au premier moyen¹⁸¹⁰. Dans ce cas, le juge est obligé de répondre expressément au moyen d'ordre public invoqué.

La seule exception semble donc exister dans le cas d'un moyen d'ordre public non invoqué mais susceptible de modifier la solution. Pourtant, dans cette hypothèse, on trouve, selon les cas, soit une exception à la règle posée, soit une confirmation.

¹⁸⁰⁸ La solution se vérifie dans l'exemple d'une décision de rejet pour irrecevabilité, en rappelant que toutes les questions d'irrecevabilité sont d'ordre public. Soit un défendeur n'ayant pas soulevé la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir. Le premier critère n'est pas satisfait pour ce moyen. En revanche, il a soulevé, à raison, une fin de non-recevoir tirée du défaut de caractère décisoire de l'acte attaqué, qui permet de justifier le rejet de la requête pour irrecevabilité. L'accueil éventuel du moyen d'irrecevabilité relatif à l'intérêt à agir n'est donc pas susceptible de modifier le sort de la requête déjà impliqué par l'accueil de la fin de non-recevoir invoquée. Le juge pourra, sur le fondement du défaut de caractère décisoire invoqué, rejeter la requête comme irrecevable, en économisant la réponse à l'autre irrecevabilité d'ordre public.

¹⁸⁰⁹ Dans l'autre exemple, si le défendeur, en plus de la fin de non-recevoir relative au défaut de caractère décisoire de l'acte litigieux, avait invoqué le défaut d'intérêt à agir du demandeur, le juge pouvait, quand même, retenir la première sans examiner expressément la seconde qui n'était pas susceptible de modifier la solution. Le juge peut alors statuer « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir », p. ex. : CE, 5 novembre 1971, *SCI La Roxane et Sieur Guigues*, n° 80673, rec. 658 ; CE, 27 novembre 2000, *Mme Ohayon*, rec. 558, *RFDA*, 2000, p. 289 ; CE, 16 février 2001, *Association pour l'égalité aux concours et aux examens*, n° 221622, rec. 67 ; CE, 7 décembre 2001, *Syndicat de copropriétaires des Reaux*, n° 212273, rec. 638.

¹⁸¹⁰ La réponse au premier moyen ne permet pas l'accueil de la requête ; la réponse au second moyen est donc nécessaire pour déterminer le sort des conclusions. La réponse au second moyen pourrait *modifier* la solution du litige impliquée par la réponse donnée au premier moyen.

2. LE CAS PARTICULIER DU MOYEN D'ORDRE PUBLIC NON INVOQUÉ ET SUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION

594. Dans une telle hypothèse, la première condition est absente, la seconde est satisfaite. La particularité d'un moyen d'ordre public étant de pouvoir être examiné et retenu par le juge alors même qu'il n'a pas été invoqué, il est logique de trouver dans ces moyens le cas d'une exception à la règle posée selon laquelle le juge ne peut être tenu de répondre expressément à un moyen non régulièrement invoqué. Pourtant, il faut opérer encore à ce stade une distinction. Lorsqu'un tel moyen n'est pas fondé, il confirme, de façon remarquable, la règle posée (a). Ce n'est que lorsqu'un tel moyen s'avère fondé, que se réalise l'exception (b).

a. La confirmation de la règle lorsque le moyen est infondé

595. Un moyen d'ordre public, non invoqué, peut s'avérer susceptible de modifier la solution. Dans ce cas, la validation de son raisonnement est en mesure d'aboutir à décider autrement du sort de la requête. Pourtant, le juge va pouvoir économiser sa réponse expresse s'il s'avère que ce moyen n'est pas fondé : le raisonnement soulevé était susceptible de modifier la solution, mais à l'examen, ses allégations ne sont pas vérifiées, donc la solution ne s'en trouve pas modifiée. Cette hypothèse se rencontre dans les décisions de rejet. Prenons l'exemple d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge vient de rejeter expressément l'ensemble des moyens qui étaient à la fois invoqués par le requérant et susceptibles de modifier la solution, c'est-à-dire susceptibles d'entraîner l'annulation. À ce stade, l'accueil éventuel du moyen d'ordre public tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, non invoqué, aboutirait à l'accueil de la demande. Autrement dit, le moyen d'ordre public non invoqué est alors en situation de modifier la solution. S'il s'avère que ce moyen n'est pas fondé, qu'il ne peut donc pas modifier la solution, le juge est en mesure de le rejeter par prétérition, c'est-à-dire sans l'examiner expressément dans ses motifs¹⁸¹¹. Il confirme alors manifestement la règle posée : le juge peut économiser la réponse expresse à un moyen non invoqué, même s'il est susceptible de modifier la solution, même s'il est d'ordre public¹⁸¹².

¹⁸¹¹ Selon Florian Poulet, « Cette dérogation au principe du rejet explicite des éléments de démonstration apparaît d'autant plus acceptable que les moyens écartés de façon implicite ne sont pas, précisément, invoqués par les parties : celles-ci peuvent donc difficilement reprocher au juge d'avoir rejeté par prétérition des moyens qu'elles n'ont pas articulés. », in F. Poulet, *op. cit.*, p. 541 sq.

¹⁸¹² Exemple du rejet par prétérition du moyen d'ordre public, non invoqué, tiré de la responsabilité sans faute : CE, 30 juillet 1997, *Epoux Kress*, rec. 308. Le résumé donné dans les tables du recueil (p. 1039) est limpide sur ce point : « *Moyen d'ordre public – Obligation pour le juge du fond de se prononcer expressément – Conditions* – Dès lors que les requérants n'avaient pas demandé devant les juges du fond la condamnation d'un centre hospitalier sur le terrain de la responsabilité sans faute, la cour administrative d'appel n'a pas entaché son arrêt d'une insuffisance de motivation en ne se prononçant pas explicitement sur l'existence de cette responsabilité et elle n'a pas commis d'erreur de droit en ne retenant pas l'existence de cette responsabilité dès lors qu'il ressort

b. L'exception à la règle lorsque le moyen est fondé

596. Reprenons le même exemple : un recours pour excès de pouvoir à l'appui duquel aucun des moyens invoqués ne peut être accueilli. À ce stade, le moyen d'ordre public tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, non invoqué, apparaît comme susceptible de modifier la solution car il *pourrait* entraîner l'annulation que les autres moyens ne justifient pas. Si ce moyen s'avère fondé, le juge va alors accueillir la demande et devra, dans ses motifs, justifier expressément l'accueil d'un tel moyen. Le juge étant obligé d'examiner un moyen d'ordre public non invoqué, il ne saurait faire échec à une requête qui pourrait être accueillie sur le fondement de ce seul moyen, alors qu'il a le pouvoir de le soulever d'office et d'y répondre. Ainsi, il se trouve tenu, dans cette configuration particulière, de répondre expressément dans ses motifs à un moyen non invoqué ; c'est l'exception à la règle¹⁸¹³.

Il faut encore ajouter une précision : nous considérons ici l'hypothèse d'un seul moyen d'ordre public non invoqué et susceptible de modifier la solution. En effet, si deux moyens d'ordre public se trouvaient dans cette même situation, alors le juge pourrait se contenter, en application classique de l'économie des moyens, de ne statuer expressément que sur l'un des deux. Si les deux s'avèrent fondés et à même de modifier la solution, alors l'accueil de l'un rend l'autre inutile pour le sort de la décision. Ce dernier n'est alors plus susceptible de modifier la solution et, les deux conditions lui faisant défaut, pourra être économisé.

Au final, la réalisation de cette exception nécessite la réunion de cinq circonstances : un moyen d'ordre public (1), non invoqué (2), susceptible de modifier la solution impliquée par les autres moyens (3), fondé (4), et l'absence d'un autre moyen réunissant les mêmes caractéristiques (5). En dehors de ce cas bien spécifique, la condition d'invocation du moyen demeure nécessaire pour obliger le juge d'y répondre expressément.

*

des pièces du dossier soumis au juge du fond que les conditions d'une telle responsabilité n'étaient pas réunies. ».

¹⁸¹³ P. ex., le Conseil d'Etat censure le juge rejetant une demande en responsabilité alors qu'il pouvait soulever d'office et accueillir le moyen tiré d'une responsabilité sans faute de l'administration (CE, 30 juin 1999, *Foucher*, n° 190038, rec. 232, *RFDA*, 1999, p. 1210, concl. Bergeal), ou le juge d'appel rejetant la demande de l'appelant alors qu'il pouvait soulever d'office et accueillir le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité par le jugement dont il était saisi (CE Ass., 6 avril 2001, *SA Entreprise Razel frères*, n° 206764, rec. 176), ou le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte (CE, 29 mars 2000, *Pacha*, n° 196127, rec. 1180).

CONCLUSION DE SECTION

597. L’invocation régulière du moyen comme condition nécessaire de l’obligation de réponse expresse du juge – La possibilité de pratiquer l’économie des moyens relève d’une certaine répartition des rôles processuels entre le juge et les parties. Le juge ne peut être obligé de répondre expressément à un moyen que si ce moyen est invoqué, l’invocation pesant sur les parties comme charge processuelle. Ainsi le juge ne peut être lié qu’aux moyens des parties à qui revient en principe la charge d’alléguer le droit dans la détermination des éléments constitutifs de l’instance, selon la conception du principe dispositif prévalant en contentieux administratif. En permettant au juge de remplir son office sans répondre à tous les moyens, la technique de l’économie des moyens lui permet en revanche de se libérer totalement ou partiellement des moyens des parties, liberté pouvant être analysée, dans une certaine mesure, comme illustrant le caractère inquisitorial du procès administratif.

La condition d’invocation du moyen est une condition rigoureuse. Le moyen invoqué doit satisfaire une série d’exigences : être écrit, expressément invoqué, avant la clôture de l’instruction, par une partie ou un intervenant volontaire. C’est une condition nécessaire : quand bien même un moyen apparaît susceptible de modifier la solution, satisfaisant la seconde condition, son absence d’invocation entraîne le silence du juge à son égard. Les moyens d’ordre public, bien qu’ils puissent être soulevés d’office par le juge, sont soumis pour l’essentiel au même régime : sauf une hypothèse résiduelle, ils doivent avoir été invoqués pour que le juge soit obligé d’y répondre expressément.

598. La condition d’invocation est donc nécessaire pour imposer au juge de répondre expressément à un moyen. Mais elle n’est pas suffisante : il faut également que le moyen soit susceptible de modifier la solution. S’il ne l’est pas, le moyen invoqué pourra être économisé.

SECTION 2. L’ÉCONOMIE DU MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION DU LITIGE

599. Le juge ne peut être obligé de répondre qu’aux moyens susceptibles, au regard du raisonnement formulé, de modifier la solution du litige à laquelle aboutit la réponse apportée aux autres moyens. Il n’est donc pas reproché au juge de ne pas avoir répondu à un moyen dont le raisonnement était incapable de modifier le contenu du dispositif.

600. Logique du critère : un moyen inutile à la détermination de la solution – Le juge est autorisé à s’abstenir de répondre expressément à un moyen inutile à la démonstration de la solution, possibilité que Victor Haïm rattache à un principe de nécessité : « parce que le raisonnement doit apparaître comme nécessaire, le juge peut se dispenser de l’examen d’un ou

plusieurs moyens développés devant lui lorsque répondre à ce ou ces moyens est inutile à la définition de la solution à apporter au litige. »¹⁸¹⁴

Ce critère procède de l'exigence que la lecture de la décision du juge permette de s'assurer de la certitude du dispositif : le juge doit démontrer qu'il ne pouvait pas adopter une autre solution. Pour anéantir cette certitude, il suffit que le juge s'abstienne de répondre à un moyen dont on ignore s'il peut être accueilli, mais dont on sait que, s'il était accueilli, le dispositif ne serait pas le même.

601. Une appréciation du moyen dans sa fonction médiatrice – « C'est en conséquence de l'examen [des] moyens », souligne René Chapus, « que le juge va déterminer le sort à faire aux conclusions sur lesquelles il doit statuer. »¹⁸¹⁵ En ce sens, les moyens font office de *medium* faisant le lien entre les conclusions des parties et le juge. Et René Chapus de préciser sur ce point : « Mais l'examen de la totalité des moyens n'est pas toujours nécessaire. »¹⁸¹⁶ Le moyen insusceptible de modifier la solution est celui qui n'est plus nécessaire en temps que *medium* : le juge, via la réponse à d'autres moyens, est parvenu à déterminer avec certitude le contenu de la solution et à statuer sur l'ensemble des chefs de demande. L'obligation de réponse aux moyens est tributaire de l'obligation de réponse aux conclusions, et c'est en ce sens que le juge peut affirmer, dans sa formule-type traditionnelle, qu'il n'est plus « besoin » de statuer sur certains moyens¹⁸¹⁷.

602. Intérêt et rejet de l'expression « moyen pertinent » – Un avis du Conseil consultatif des juges européens, relatif à la qualité des décisions de justice, affirme que le juge « ne devrait répondre qu'aux moyens pertinents susceptibles d'avoir une influence sur la solution du litige. »¹⁸¹⁸ L'expression de « moyen pertinent » est également employée par la Cour européenne des droits de l'homme pour exposer l'obligation de réponse aux moyens découlant de l'article 6§1 de la Convention. Dans deux arrêts du 9 décembre 1994, *Ruiz Torija c. Espagne*¹⁸¹⁹ et *Hiro Balani c. Espagne*¹⁸²⁰, la Cour de Strasbourg constate la violation de cet article, par le juge espagnol, pour n'avoir pas répondu à un moyen alors que « le moyen

¹⁸¹⁴ V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 375.

¹⁸¹⁵ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1081, p. 963.

¹⁸¹⁶ *Ibid.*

¹⁸¹⁷ La nouvelle rédaction proposée par le groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative se veut plus explicite sur ce point, v. P. Martin (dir.), *op. cit.*, p. 159). Pour une mise en œuvre, p. ex. : CE, 23 mai 2018, *M. B.*, n° 405448, *AJDA*, 2018, p. 1065 : « Le motif ainsi retenu suffisant à entraîner cette annulation, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens de son pourvoi. » ; *idem* : CE, 18 juillet 2018, *Mme B.*, n° 406288, *AJDA*, 2018, p. 1521 ; CE, 8 février 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable*, n° 402417, rec. 33 ; CE, 16 décembre 2016, *Groupement d'employeurs Plusagri*, n° 390234, rec. 553.

¹⁸¹⁸ CCJE, avis n° 11, 2008, n° 39.

¹⁸¹⁹ CEDH, 9 décembre 1994, *Ruiz Torija c. Espagne*, n° 18390/91, *D.*, 1996, p. 202, obs. Fricero.

¹⁸²⁰ CEDH, 9 décembre 1994, *Hiro Balani c. Espagne*, n° 18064/91, *D.*, 1996, p. 202, obs. Fricero.

en cause était du moins pertinent : si le tribunal l'avait jugé fondé, il aurait dû nécessairement débouter le demandeur de son action. »¹⁸²¹

Cet exposé européen des obligations du juge se rapproche sensiblement de celui que nous proposons de donner en contentieux administratif français. Cependant, l'utilisation de l'expression « moyen pertinent » en tant que synonyme de « moyen susceptible de modifier la solution » suscite certaines réserves. D'abord, la Cour européenne est loin d'en faire un usage systématique et peut lui préférer d'autres expressions dont la signification n'éclaircit pas la portée des obligations du juge, tels que « moyens essentiels »¹⁸²² et « moyens principaux »¹⁸²³. La notion de « moyens pertinents » elle-même est incertaine. N'est-elle pas synonyme de moyen opérant ? Nous verrons que moyen opérant et moyen susceptible de modifier la solution constituent deux notions proches, mais qui se croisent sans se confondre.

On retrouve à la fois cette proximité et cette incertitude dans l'exposé de la jurisprudence de la Cour de cassation. M. Boré affirme que celle-ci apprécie si le moyen « était ou non susceptible de modifier la solution du litige. Si, en effet, à le supposer fondé, le moyen n'avait pu changer la solution du litige, le juge du fond a pu légitimement s'abstenir d'y répondre »¹⁸²⁴. Cependant, cette condition est résumée comme celle d'un « raisonnement de nature à influencer sur la solution du litige », ce qui correspond davantage à la définition d'un moyen opérant. La présentation des obligations du juge judiciaire par M. Voulet peut susciter le même doute¹⁸²⁵. Quand d'autres auteurs affirment qu'en matière de procédure civile, la Cour de cassation censure « les décisions des juges du fond s'étant abstenus de répondre à l'ensemble des moyens pertinents dont ils se trouvaient régulièrement saisis »¹⁸²⁶, il est tentant de voir dans l'expression de « moyen pertinent » un synonyme de moyen susceptible de modifier la solution, mais les incertitudes pesant sur son contenu, la possibilité qu'elle renvoie

¹⁸²¹ CEDH, *Hiro Balani c. Espagne*, précit., §28. Même formulation dans CEDH, *Ruiz Torija c. Espagne*, précit., §30 : « le moyen en cause était du moins pertinent : si l'Audiencia Provincial l'avait jugé fondé, elle aurait dû nécessairement débouter le demandeur de son action. ».

¹⁸²² CEDH, 27 mai 2004, *Rizos et Daskas c. Grèce*, n° 65545/01, §27 : « Il incombe aux juridictions de répondre aux moyens de défense essentiels » ; *Idem* : CEDH, 14 juin 2005, *Menet c. France*, n° 39553/02, §35 ; CEDH, 14 novembre 2006, *Louis c. France*, n° 44301/02, §25 ; CEDH, 10 avril 2007, *Panarisi c. Grèce*, n° 46794/99, §71 ; CEDH, 6 décembre 2007, *Katrami c. Grèce*, n° 19331/05, § 23 ; CEDH, 6 décembre 2007, *De Franchis c. France*, n° 15589/05, §26.

¹⁸²³ CEDH, 7 mars 2006, *Donadzé c. Autriche*, n° 74644/01 : la Cour affirme, après avoir rappelé que les tribunaux « ne sauraient être tenus d'exposer les motifs de rejet de chaque argument d'une partie », qu'« ils ne sont tout de même pas dispensés d'examiner dûment et de répondre aux principaux moyens que soulève celle-ci ».

¹⁸²⁴ J. Boré, « Pourvoi en cassation », *RDPC*, n° 482.

¹⁸²⁵ Jacques Voulet, exposant les obligations du juge judiciaire à l'égard des moyens, évoque la nécessité d'un « raisonnement de nature à modifier la solution du litige ». Cependant, là encore, la suite de l'article laisse entendre une confusion entre cette notion et celle de moyen opérant, cf. J. Voulet, « Le défaut de réponse à conclusions », *JCP G*, 1965, I, 1912, spéc. p. 2.

¹⁸²⁶ J.-J. Barbieri et alii, *Procédure civile*, éd. Francis Lefebvre, 2018-2019, n° 28317, p. 562.

à la notion spécifique d'opérance, nous conduisent à maintenir l'expression de « moyen susceptible de modifier la solution ».

603. Nécessité du critère – Ce critère vise à expliquer à lui seul toute possibilité d'économiser un moyen régulièrement invoqué. Il se retrouve en substance dans ce commentaire de l'article 9 du code de justice administrative : « L'obligation de motivation implique que le jugement statue sur toutes les conclusions soumises au juge et se prononce explicitement sur tous les moyens soulevés par les parties qui seraient susceptibles de conduire à la solution inverse de celle qui est adoptée »¹⁸²⁷. Ce critère est insuffisant, le juge pouvant économiser un moyen susceptible de modifier la solution s'il n'a pas été invoqué. Mais il est nécessaire : un moyen, même régulièrement invoqué, pourra être économisé s'il s'avère insusceptible de modifier la solution du litige à laquelle conduit la réponse donnée aux autres moyens.

604. Avant d'étudier la mise en œuvre de cette condition de l'obligation de réponse expresse du juge aux moyens (§2), la notion de moyen susceptible de modifier la solution doit être déterminée dans ce qu'elle a de spécifique, en la distinguant de la notion de moyen inopérant (§1).

§1. DISTINCTION DU MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION ET DU MOYEN INOPÉRANT

605. Une appréciation du moyen en tant que raisonnement – Un moyen susceptible de modifier la solution est ici compris comme un raisonnement argumentatif dont l'examen serait en mesure d'engendrer une différence dans le contenu de la solution résultant de la réponse donnée aux autres moyens. C'est de l'utilité du moyen en tant que raisonnement que dépend l'obligation pour le juge d'y répondre. Un moyen insusceptible de modifier la solution est un raisonnement dont l'examen est inutile à la détermination certaine du dispositif. Ces notions d'utilité et de nécessité ne sont pas étrangères au contentieux administratif ; elles encadrent l'office du juge à plusieurs égards.

606. Une appréciation de l'utilité du moyen – L'idée de nécessité ou d'utilité du moyen trouve un écho dans certaines solutions du contentieux administratif. Ainsi le juge administratif n'est sensé poser une question préjudicielle qu'à la condition que sa solution

¹⁸²⁷ J.-H. Stahl, N. Boulouis, B. Dacosta, N. Polge, *Code de justice administrative, annoté et commenté*, Dalloz, 2^e éd., 2017, article 9. On en trouve le contenu déjà dans J. Massot, O. Fouquet, *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 1993, p. 74, ainsi que dans la dernière édition de cet ouvrage : « Le juge de cassation censure également les jugements qui ne répondent pas à tous les moyens, du moins à ceux qui conduiraient à la solution inverse de la solution adoptée » (J. Massot, O. Fouquet, J.-H. Stahl, M. Guyomar, A. Bretonneau, *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 6^e éd., 2018, n° 144, p. 145.).

« soit nécessaire au jugement du fond, (...) que le sort du litige en dépende », écrit Laferrière¹⁸²⁸. Par conséquent, « Il peut cependant arriver que le juge, après avoir provoqué le jugement d'une question préjudicielle, reconnaisse qu'elle ne doit pas exercer sur la solution du litige *l'influence décisive* qu'il lui avait d'abord attribuée, qu'il existe en dehors d'elle un moyen péremptoire de trancher le différend. Il peut alors *laisser de côté* la décision préjudicielle et trancher le différend par le moyen nouveau. »¹⁸²⁹ Il peut être dit de nombre de moyens économisés ce que Laferrière dit des questions préjudicielles : quand il existe en dehors d'un moyen A, un moyen B permettant de trancher le différend, le juge « peut alors laisser de côté » le moyen A, c'est-à-dire l'économiser, pour trancher le différend en ne répondant qu'au moyen B¹⁸³⁰. Il est possible de reprendre les expressions utilisées par le Conseil d'Etat relativement aux questions préjudicielles, pour affirmer que le juge n'est obligé de répondre à un moyen que si « la solution du litige dépend »¹⁸³¹ de ce moyen, « est nécessairement subordonnée à »¹⁸³² cette réponse, lorsque le moyen « commande la solution »¹⁸³³, lorsque la réponse à ce moyen « est nécessaire à l'examen du litige »¹⁸³⁴, « nécessaire à la solution du litige »¹⁸³⁵.

De façon similaire, le juge ne doit pas ordonner de mesures d'instruction « qui seraient “frustratoires”, en raison de leur inutilité »¹⁸³⁶. C'est notamment le cas lorsque « l'examen préalable d'une question de droit est de nature à rendre inutile toute recherche relative aux faits »¹⁸³⁷. Il peut être dit, avec ces mêmes termes, que le juge peut s'abstenir de répondre à un moyen dans le cas où la réponse préalable à un autre moyen est « de nature » à le « rendre inutile » pour déterminer la solution.

607. Une appréciation de la potentielle influence du moyen sur la solution –
L'utilité du moyen est appréciée par rapport à sa potentielle influence sur le contenu du dispositif. Il ne s'agit pas de savoir si le moyen peut *effectivement* modifier la solution, mais seulement s'il peut *potentiellement* la modifier. Il faut ici dépasser le seul constat qu'un

¹⁸²⁸ E. Laferrière, *op. cit.*, t. 1, p. 451.

¹⁸²⁹ *Ibid.* (souligné par nous).

¹⁸³⁰ Sans même connaître la réponse qui lui sera apportée, on peut dire du moyen susceptible de modifier la solution, comme de la question préjudicielle nécessaire, que le juge ne peut fonder sa décision de manière certaine sans y avoir répondu.

¹⁸³¹ P. ex. : CE, 27 janvier 1982, *Époux Fillot*, rec. 722.

¹⁸³² CE, 2 novembre 1988, *Labadie*, rec. 391.

¹⁸³³ CE, 29 juillet 1994, *Assemblée nationale et fédérale d'associations de sous-officiers de carrière de l'armée française*, rec. 389.

¹⁸³⁴ CE Sect., 17 octobre 1975, *Institut supérieur de droit et d'économie de l'aménagement et de l'urbanisme*, rec. 515.

¹⁸³⁵ CE, 6 février 2006, *Département de la Dordogne*, n° 259385, *AJDA*, 2006, p. 344, *ibid.*, p. 889, concl. Devys. Sur ces diverses jurisprudences, cf. B. Seiller, « Question préjudicielle », *RDCA*, n° 67 sq.

¹⁸³⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1013 – 3°), p. 883.

¹⁸³⁷ *Ibid.*

moyen existe dès lors qu'il a été régulièrement invoqué. Cette prise en compte de l'influence possible du moyen fait écho à l'appréciation des vices de procédure telle qu'elle a été formalisée par la jurisprudence *Danthy*¹⁸³⁸. Selon les termes de cet arrêt, et outre l'hypothèse qu'il ait privé les intéressés d'une garantie, un vice de procédure « n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été *susceptible d'exercer*, en l'espèce, *une influence* sur le sens de la décision prise ». La prise en compte de l'influence potentielle du moyen relève également de l'office du juge saisi d'un recours en rectification d'erreur matérielle. Il lui revient d'apprécier si l'erreur invoquée est « susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire »¹⁸³⁹. Le juge doit étudier si, dans l'hypothèse où l'erreur n'avait pas été commise, le contenu de la solution aurait pu éventuellement être différent. Le juge, dans ces deux configurations, doit apprécier si l'absence du vice allégué était susceptible de conduire à une décision – administrative ou juridictionnelle – différente quant à son sens. L'examen du moyen susceptible de modifier la solution nécessite, dans une démarche intellectuelle semblable, d'examiner si la réponse au moyen est susceptible d'apporter une modification du contenu du dispositif.

608. Un moyen surabondant – Selon le professeur Flauss, grâce à l'économie des moyens, le juge administratif peut statuer « en se dispensant d'apprécier les moyens devenus surabondants »¹⁸⁴⁰. La notion de moyen surabondant n'est pas consacrée en contentieux administratif, contrairement à celle de motif surabondant.

Un motif surabondant se définit comme un « Élément inutile (...) de la motivation d'une décision de justice, qui, bien qu'erroné, n'empêche pas cette décision d'être maintenue (si elle est par ailleurs suffisamment étayée), dès lors que la juridiction de contrôle peut en faire abstraction. »¹⁸⁴¹ La notion de motif surabondant d'une décision juridictionnelle est bien connue du contentieux judiciaire. L'article 620 du code de procédure civile dispose que « La Cour de cassation peut rejeter le pourvoi (...) en faisant abstraction d'un motif de droit erroné mais surabondant. »¹⁸⁴² Les arrêts de la Cour de cassation, appliquant cette technique,

¹⁸³⁸ CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthy*, n° 335033, rec. 649 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 112 ; *AJDA*, 2012, p. 7 ; *ibid.*, p. 195, chron. Domino et Bretonneau ; *ibid.*, p. 1484, étude Mialot ; *ibid.*, p. 1609, trib. Seiller ; *RFDA*, 2012, p. 284, concl. Dumortier ; *ibid.*, p. 296, note Cassia ; *ibid.*, p. 423, étude Hostiou ; *DA*, 2012, p. 22, note Melleray ; *JCP A*, 2011, p. 2089, note Broyelle ; *ibid.*, 2012, p. 558, note Connil.

¹⁸³⁹ Article R. 833-1 du code de justice administrative.

¹⁸⁴⁰ J.-F. Flauss, note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale et a. c. Etat*, *loc. cit.*, spéc. p. 55.

¹⁸⁴¹ G. Cornu, *op. cit.*, entrée « surabondant ». *Quod abundat non vitiat*, « ce qui abonde ne vicie pas ». « En droit positif », confirme Bernard Pacteau dans sa thèse, « un motif "surabondant" est un motif dont les vices n'entraînent pas l'annulation de l'acte dans la mesure où cet acte s'est lui-même donné d'autres motifs qui à eux seuls justifient suffisamment son dispositif. » (B. Pacteau, *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, thèse, Clermont-Ferrand, 1977, p. 107.).

¹⁸⁴² Cf. J. Héron, T. Le Bars, *op. cit.*, n° 848, p. 672 ; p. ex., Cass. ass. plén., 2 octobre 2015, n° 14-14256, au bulletin.

recourent d'ailleurs parfois à l'expression de « moyen surabondant »¹⁸⁴³. Reprenant la formulation de cet article, il peut être considéré qu'économiser un moyen invoqué consiste à « en faire abstraction » en raison de sa surabondance.

609. Surabondance directe et indirecte – L'expression de « moyen surabondant », reprise sous la plume d'un membre du Conseil d'Etat¹⁸⁴⁴, fait sens à condition d'admettre une conception élargie de la surabondance. Sur ce point, « Un motif peut, de bien des manières, n'être pas indispensable au soutien de la décision attaquée. »¹⁸⁴⁵ Deux types de surabondance peuvent être distingués, que l'on peut qualifier de directe et d'indirecte.

La première s'apprécie dans le rapport qu'entretient directement le motif avec le dispositif. Un motif « peut, *dès l'origine*, ne constituer qu'un motif incident et purement hypothétique de cette décision (...) ou contenir des constatations superflues (...). »¹⁸⁴⁶ Dans ce cas, le motif, indépendamment de tout autre, n'est pas de nature à justifier à lui seul le dispositif. Une seconde forme de surabondance s'apprécie dans le rapport indirect qu'entretient le motif avec le dispositif, compte tenu des autres motifs présents dans la décision. Un motif peut en effet « se rattacher au dispositif par un lien direct, mais ne pas être indispensable au soutien de celui-ci, parce que l'arrêt comporte *d'autres motifs* qui peuvent suffire à le justifier (...). »¹⁸⁴⁷ Bien que pouvant justifier le dispositif, en son absence la

¹⁸⁴³ Elle peut rejeter un pourvoi « abstraction faite du moyen surabondant tiré de l'absence de remise d'un plan à chaque propriétaire » (Cass. civ. 1^{ère}, 13 mars 1979, n° 77-15.344, *Bull.*, n° 89), ou, constatant que la cour d'appel « ne s'est pas déterminée par le seul motif critiqué », en déduire que « le moyen, surabondant, est en conséquence inopérant » (Cass. com., 22 janvier 2013, n° 11-26.352, inédit). Elle peut également indiquer qu'un pourvoi « critique un moyen surabondant dans ses deuxième et troisième branches » (Cass. civ. 2^e, 21 mars 2013, *M. X.*, n° 12-15.326, *Bull.*, n° 54), qu'il est « inopérant en sa deuxième branche qui critique un moyen surabondant » (Cass. civ., 31 janvier 2018, n° 16-23.591, inédit) ou « abstraction faite du moyen surabondant critiqué par la première branche du moyen » (Cass. com., 7 juin 2011, n° 10-12.038, inédit ; *idem* : Cass. soc., 16 janvier 1990, n° 87-43.532, inédit). Dans ce cas l'expression de « moyen surabondant » semble être synonyme de « motif surabondant » de l'arrêt attaqué.

¹⁸⁴⁴ F. Dieu, *loc. cit.*, spéc. p. 1082.

¹⁸⁴⁵ J. Boré, L. Boré, *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5^e éd., 2015, n° 83.42, p. 509.

¹⁸⁴⁶ *Ibid.*

¹⁸⁴⁷ *Ibid.* J. Boré, L. Boré, *La cassation en matière pénale*, Dalloz, 2011, n° 113.11 : « Le motif surabondant est un motif qui n'est pas nécessaire pour soutenir le dispositif de la décision, parce que celle-ci comporte d'autres motifs qui suffisent à la justifier. (...) La Cour de cassation tient aussi pour surabondants des motifs erronés ayant eu une influence directe sur le dispositif, mais qui ne sont pas indispensables au soutien de celui-ci parce qu'un autre motif légal suffit à le justifier (Cass. crim., 6 novembre 2001, n° 01-80451, *Bull.*, n° 229 ; Cass. crim., 3 avril 2002, n° 01-81592, *Bull.*, n° 75, *RSC*, 2002, p. 842 et 843, obs. Commaret ; Crim., 27 juin 2006, n° 05-87343, *Bull.*, n° 196, *RTD civ.*, 2006, p. 781, obs. Jourdain). Dans ce cas, la Chambre criminelle déclare qu'"abstraction faite de tout motif surabondant", la cour d'appel a statué à bon droit pour tel ou tel motif qui "résulte des énonciations des juges du fond" (Cass. crim., 19 janvier 1971, n° 70-90567, *Bull.*, n° 17). » De même, M.-N. Jobard-Bachellier, X. Bachellier, J. Buk Laurent, *La technique de cassation, Pourvois et arrêts en matière civile*, Dalloz, 8^e éd., 2013, p. 50 : « Le motif surabondant est un motif énoncé par les juges du fond à l'appui de leur décision mais qui ne constitue pas le soutien nécessaire de cette décision, laquelle est suffisamment justifiée par d'autres motifs. » J. Voulet, « L'interprétation des arrêts de la Cour de cassation », *JCP G*, 1970, I, 2305, spéc. n° 11 : « Si en effet un arrêt est fondé sur deux motifs et que l'un suffit pour justifier la décision, lorsque le premier est exact, ou encore s'il n'est pas attaqué par le pourvoi, peu importe que le

décision concernée demeurerait fondée par le maintien des autres motifs. Reprenant cette grille de lecture, un moyen peut *devenir surabondant* du fait de l'accueil d'autres moyens et par rapport à ces autres moyens. On pourrait donc définir le moyen surabondant comme celui dont la réponse expresse aboutirait à la rédaction d'un motif surabondant. La surabondance d'un moyen n'implique ni son rejet, ni son accueil, ni même l'interdiction d'y répondre. Elle permet seulement au juge de l'économiser.

610. Moyen insusceptible de modifier la solution et moyen inopérant – Au regard de son contenu, la notion de moyen insusceptible de modifier la solution fait principalement écho à celle d'inopérance. La question se pose de savoir si la notion de moyen insusceptible de modifier la solution se confond avec celle de moyen inopérant : tout moyen insusceptible de modifier la solution doit-il être considéré comme inopérant, ou les moyens inopérants ne sont-ils qu'une catégorie de moyens insusceptibles de modifier la solution ?

Pour le dire d'emblée, une définition stricte du moyen inopérant conduit à le distinguer du moyen insusceptible de modifier la solution. L'inopérance « vise l'état d'un moyen qui, dans un contexte donné, est insusceptible d'ouvrir droit aux conclusions à l'appui desquelles il est soulevé, en raison de l'objet même de ces conclusions. »¹⁸⁴⁸ Est inopérant le moyen formulant un raisonnement insusceptible, en lui-même, de *justifier l'accueil des conclusions*. S'en distingue le moyen formulant un raisonnement insusceptible de *modifier la solution* découlant de la réponse apportée aux autres moyens. Ainsi, un moyen peut être insusceptible de modifier la solution, sans pour autant être inopérant. Par exemple, dans l'arrêt *Benjamin*, le moyen invoqué et tiré du détournement de pouvoir ne représentait pas, en soi, un raisonnement insusceptible de justifier l'accueil des conclusions, autrement dit il n'était pas inopérant. Il a pourtant pu être économisé dès lors qu'il était insusceptible de modifier la solution. Si tout moyen insusceptible de modifier la solution n'est pas nécessairement un moyen inopérant, en revanche, tout moyen inopérant est, *a fortiori*, un moyen insusceptible de modifier la solution : le raisonnement qui ne peut justifier la solution, ne peut la modifier.

La distinction doit être précisée car elle s'appuie sur une acception stricte de la notion de moyen inopérant qui, dans la lignée des travaux de Florian Poulet, tend à se distinguer d'approches plus souples.

L'approche souple peut s'appuyer sur l'article référence du professeur Auby, publié à

second soit erroné. ».

¹⁸⁴⁸ F. Poulet, *op. cit.*, p. 166.

l'*AJDA* en 1966¹⁸⁴⁹. Il y distingue deux catégories de moyens inopérants : ceux contestant une décision prise par l'administration en situation de compétence liée, et ceux « dépourvus d'influence possible sur la solution du litige par le juge. »¹⁸⁵⁰ La façon dont l'auteur entend cette seconde catégorie permet d'y inclure tout moyen insusceptible de modifier la solution. Dans l'ouvrage co-écrit avec le professeur Drago, il confirme cette vision permettant de qualifier d'inopérant « le moyen auquel théoriquement le juge devait répondre mais qui, en l'espèce, se révèle inopérant car la décision pouvait se justifier par d'autres motifs »¹⁸⁵¹.

Si une approche souple peut éventuellement conduire à qualifier tout moyen insusceptible de modifier la solution de moyen inopérant (A), une approche plus stricte, qui préserve la spécificité de la notion d'inopérance et nous semble devoir prévaloir, conduit à les distinguer (B).

A. LE MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION INCLUS DANS UNE ACCEPTION LARGE DE LA NOTION DE MOYEN INOPÉRANT

611. Les moyens insusceptibles de « modifier la décision du juge », catégorie de moyens inopérants selon le professeur Auby – Dans la seconde catégorie dégagée par le professeur Auby, est inopérant le moyen « qui, fondé ou non, n'est pas susceptible de déterminer le sens de l'acte juridictionnel. »¹⁸⁵² Parmi les nombreuses hypothèses entrant dans cette catégorie¹⁸⁵³, la dernière relevée est celle des « moyens concernant des questions non étrangères au litige mais dont l'examen ne pouvait modifier la décision du juge »¹⁸⁵⁴. L'auteur étend alors la catégorie des moyens inopérants à ceux qui pourraient bien exercer une influence sur la solution mais qui, compte tenu de l'examen déjà opéré d'autres moyens dans les motifs, deviennent inutiles à sa détermination. En s'inscrivant dans cette optique, tout moyen économisé parce qu'insusceptible de modifier la solution pourrait être considéré comme un moyen inopérant¹⁸⁵⁵.

¹⁸⁴⁹ J.-M. Auby, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *AJDA*, 1966, p. 5.

¹⁸⁵⁰ *Ibid.*, spéc. p. 10.

¹⁸⁵¹ J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1539, p. 609.

¹⁸⁵² J.-M. Auby, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *loc. cit.*, spéc. p. 10.

¹⁸⁵³ Sans viser l'exhaustivité, il en distingue pas moins de quatorze différentes. On y retrouve les « moyens fondés sur des textes non applicables », « sur des textes étrangers au litige », « sur un acte étranger au litige », sur un texte « contredit pas un texte de valeur juridique supérieure », ou encore les moyens « en contradiction avec l'objet de la demande ».

¹⁸⁵⁴ *Ibid.*, spéc. p. 12. L'exemple donné est celui d'un recours en responsabilité fondé sur l'illégalité d'un arrêté municipal, après que la juridiction ait rejeté l'existence d'un lien de causalité entre l'arrêté et le dommage invoqué. Dans un tel cas de figure, le juge peut ne pas examiner la légalité de l'acte. Le professeur Auby considère qu'un tel moyen est inopérant.

¹⁸⁵⁵ Pour garder le même exemple, le moyen de détournement de pouvoir économisé dans l'arrêt *Benjamin* serait qualifié, dans cette optique, de moyen inopérant.

612. Points communs – La notion de moyen insusceptible de modifier la solution trouve dans celle d'inopérance une parenté logique. La comparaison des caractéristiques du moyen inopérant et du moyen insusceptible de modifier la solution conforte cette analyse.

1) Du point de vue de leur régime, le juge peut ne pas répondre à un moyen inopérant, de la même façon qu'à l'égard de tout moyen insusceptible de modifier la solution ; le moyen inopérant peut toujours être économisé¹⁸⁵⁶.

2) La possibilité d'économiser un moyen inopérant relève de l'exercice d'un « droit au silence »¹⁸⁵⁷, et non d'une obligation. Il en va de même pour tout moyen insusceptible de modifier la solution. Lorsque le juge pratique une économie de moyens, il est en principe libre de le faire¹⁸⁵⁸.

3) Dans les deux cas, l'identification d'un moyen inopérant ou insusceptible de modifier la solution s'opère indépendamment de l'appréciation de leur bien-fondé. Il peut être dit de tout moyen insusceptible de modifier la solution, ce que Florian Poulet dit de l'inopérance : cette caractéristique est « indépendante du constat du mal-fondé du moyen invoqué »¹⁸⁵⁹. Un moyen inopérant n'est pas un moyen infondé, mais un moyen qui, même s'il s'avérait bien fondé, ne pourrait justifier l'accueil des conclusions¹⁸⁶⁰. De même, un moyen peut être considéré comme insusceptible de modifier la solution, indépendamment de l'appréciation de son bien-fondé¹⁸⁶¹. Il s'agit donc d'une appréciation de la potentielle influence du moyen sur la solution dans l'hypothèse où il s'avérerait fondé. De façon générale, l'obligation pour un juge de répondre à un moyen ne dépend pas de son caractère fondé¹⁸⁶².

4) Par conséquent, dans les deux cas, on ignore le bien-fondé du moyen invoqué et

¹⁸⁵⁶ CE, 28 janvier 1966, *Sieur Bajon*, rec. 68.

¹⁸⁵⁷ F. Poulet, *op. cit.*, p. 532.

¹⁸⁵⁸ Cf. dans la précédente partie, n° 347 et s.

¹⁸⁵⁹ F. Poulet, *op. cit.*, p. 102.

¹⁸⁶⁰ R. Chapus : « le bien-fondé éventuel des moyens inopérants est sans conséquence. », in *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 921, p. 809 ; J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 199, p. 100 : « Ce sont des moyens qui peuvent être fondés, mais ils n'auraient aucune influence sur le sort du litige si le juge venait à les retenir. ».

¹⁸⁶¹ Dans l'exemple de l'arrêt *Benjamin*, le Conseil d'Etat économise la réponse au moyen tiré d'un détournement de pouvoir. Ce qui lui permet de ne pas y répondre n'est pas le fait qu'il soit mal-fondé, ce que l'on ignore à la lecture de la décision, mais le fait que la réponse qui lui sera apportée ne sera pas en mesure de fixer différemment le contenu du dispositif impliqué par la réponse au premier moyen de légalité.

¹⁸⁶² On trouve cette affirmation, quasiment mot pour mot, dans une décision du Conseil d'Etat rendue sur recours en révision, cependant rendue en formation de jugeant-seule et non fichée, CE, 25 juin 2010, *Jean-Claude A.*, n° 334875, inédit : « l'obligation pour le tribunal de répondre à un moyen ne dépend pas davantage de son caractère fondé ». Le fait d'apprécier l'obligation de réponse du juge indépendamment de la valeur du moyen se retrouve dans la jurisprudence de la Cour de cassation, comme l'écrivait déjà Ernest Faye (E. Faye, *La Cour de cassation*, 1903, La mémoire du droit, rééd. 1999, 1903, n° 88, p. 110) La Cour de cassation peut censurer un juge pour avoir omis de répondre à un moyen sur lequel il était tenu de se prononcer, constatant l'obligation du juge à l'égard de ce moyen « quelle qu'en fût la valeur » (p. ex. : Cass. 1^{ère} civ., 5 mai 1971, n° 69-14432, *Bull.*, n° 153).

économisé comme le bien-fondé du moyen inopérant économisé.

5) Moyen inopérant et moyen insusceptible de modifier la solution se définissent tous deux par leur incapacité, ce que Florian Poulet nomme « le défaut de performance » du moyen inopérant¹⁸⁶³ : « L'inefficacité et l'incapacité du moyen représentent ainsi des éléments constitutifs de l'état d'inopérance : ils participent de son identité »¹⁸⁶⁴. Le moyen inopérant est incapable de justifier l'accueil des conclusions ; l'autre est insusceptible de modifier la solution.

Pour insister sur ce point, il faut souligner que sont inopérants « les moyens invoqués à l'encontre de décisions que l'administration était tenue de prendre »¹⁸⁶⁵. Est ainsi inopérant tout moyen de légalité externe ou interne, invoqué à l'encontre d'une décision que l'administration était, en toute hypothèse, obligée d'édicter en raison d'une compétence liée¹⁸⁶⁶. De même, un moyen est insusceptible de modifier la solution dès lors qu'il vise à déterminer une solution qui se trouve déjà définitivement fixée par la réponse donnée à d'autres moyens. A la compétence liée de l'administration peut correspondre celle du juge lorsque, par exemple, le juge de l'excès de pouvoir accueille un moyen de légalité : il devient alors inutile d'examiner les autres moyens puisque, pour citer Lenoan, « un seul suffit à imposer irrévocablement la décision »¹⁸⁶⁷. Dans son étude sur la nullité des actes administratifs, Jean de Soto a précisément souligné que « La nullité n'est pas créée par le juge, c'est le droit objectif qui l'entraîne. Le juge exerce donc une compétence liée, il ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire : sa décision lui est dictée par l'état du droit objectif au moment où l'acte a été rendu. »¹⁸⁶⁸ Dans les deux cas, le moyen est inopérant ou insusceptible de modifier la solution car la décision, administrative ou juridictionnelle, se trouve définitivement déterminée indépendamment de leur valeur¹⁸⁶⁹.

¹⁸⁶³ F. Poulet, *op. cit.*, p. 138.

¹⁸⁶⁴ *Ibid.*, p. 138.

¹⁸⁶⁵ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 927, p. 815. Sur cette hypothèse, *cf.* également F. Poulet, *op. cit.*, p. 365 sqq.

¹⁸⁶⁶ Parmi de nombreux exemples, pour des moyens de légalité externe : CE Sect., 3 février 1999, *Montaignac*, rec. 6, *AJDA*, 1999, p. 567, chron. Raynaud et Fombour (vice de procédure) ; CE, 19 novembre 1954, *Greffé*, rec. 603 (incompétence) ; pour des moyens de légalité interne : CE Sect., 6 novembre 1959, *Coopérative laitière de Belfort*, rec. 581 (erreur de droit) ; CE Sect., 30 juillet 2003, *Djaoui*, rec. 349, *AJDA*, 2003, p. 1416, obs. Royer (violation de l'autorité de chose jugée).

¹⁸⁶⁷ H. Lenoan, *op. cit.*, p. 188.

¹⁸⁶⁸ J. de Soto, *Contribution à la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux*, thèse, Paris, 1941, p. 236.

¹⁸⁶⁹ Un parallèle peut également être opéré avec la jurisprudence reconnaissant l'inopérance lorsque « le vice auquel le moyen du justiciable se rapporte n'a pas pu avoir d'impact sur le dispositif de la décision attaquée » (F. Poulet, *op. cit.*, p. 393.), soit que ce vice ait été sans portée concrète dans l'affaire, soit que le moyen mette en cause un motif surabondant de la décision attaquée. Par une logique semblable, le juge peut économiser tout moyen invoqué dès lors qu'il est ou devient insusceptible d'avoir un quelconque impact sur le dispositif de la décision juridictionnelle, du fait, notamment, qu'il consisterait dans la rédaction d'un motif surabondant.

6) Aussi, cette incapacité s'apprécie dans le rapport du moyen avec la solution. L'inopérance « entretient un rapport de consubstantialité avec les conclusions » et « si le moyen est déclaré inopérant par le juge, c'est parce qu'il est insusceptible de permettre la satisfaction de l'objet de la demande qui lui est soumise. »¹⁸⁷⁰ De même, le défaut de performance du moyen invoqué pouvant être économisé s'apprécie par rapport à la finalité de la demande : il est celui qui ne peut plus en modifier le sort.

7) Enfin, tant à l'égard du moyen inopérant que du moyen insusceptible de modifier la solution, la partie qui le soulève peut être considérée comme sans intérêt à obtenir une réponse du juge à ce moyen. En effet, « le rejet pour inopérance équivaut à un rejet pour défaut d'intérêt du justiciable à se prévaloir du moyen invoqué : si le juge écarte le moyen sur ce terrain, c'est parce qu'il estime, en effet, que le justiciable n'a pas d'intérêt, compte tenu de ce qu'il demande, à l'invoquer. »¹⁸⁷¹ De même, le juge peut économiser un moyen insusceptible de modifier la solution dès lors qu'il estime que le justiciable n'a pas d'intérêt, compte tenu du sort déjà déterminé de ses conclusions, à obtenir une réponse à ce moyen¹⁸⁷². La jurisprudence confirme qu'un requérant ayant obtenu satisfaction en première instance, ne se voit pas reconnaître d'intérêt à saisir le juge d'appel pour obtenir une réponse à un moyen supplémentaire économisé par les premiers juges¹⁸⁷³.

613. Au-delà de ces points communs, si moyen inopérant et moyen insusceptible de modifier la solution ont en commun de se définir par une forme d'incapacité, leur incapacité n'est pas identique. C'est une chose que de pouvoir déterminer la solution, c'en est une autre de pouvoir la modifier par rapport à ce qu'implique la réponse aux autres moyens. S'il est incapable, en lui-même, de déterminer la solution, un moyen sera *a fortiori* incapable de la modifier. Il faut donc dire de la mise en relation de ces notions, deux choses : le moyen inopérant est toujours un moyen insusceptible de modifier la solution, et en cela les deux notions se croisent ; le moyen insusceptible de modifier la solution n'est pas nécessairement un moyen inopérant et, en cela, les deux notions se distinguent.

¹⁸⁷⁰ *Ibid.*, p. 165.

¹⁸⁷¹ *Ibid.*, p. 139.

¹⁸⁷² Dans l'affaire *Benjamin*, dès lors que le requérant obtient l'accueil de sa demande sur le fondement du premier moyen de légalité, il peut être considéré comme sans intérêt à obtenir une réponse à son second moyen de légalité.

¹⁸⁷³ C'est la conséquence du principe selon lequel « n'est pas recevable – quel que soient les motifs retenus par les premiers juges – l'appel dirigé contre un jugement qui, par son dispositif, fait intégralement droit aux conclusions de la demande qu'avait présentée l'appelant en première instance », CE Sect., 28 janvier 1966, *Société La Purfina*, rec. 68. Dès lors, un requérant est irrecevable à reprocher à une juridiction de n'avoir pas répondu à certains de ses moyens, dès lors que, par la réponse à d'autres moyens, elle a entièrement fait droit à ses conclusions : CE, 29 mai 1963, *Ministre de la Santé publique et de la Population et sieur Maurel*, rec. 334. Cette solution consiste à dénier l'intérêt d'une partie à demander une réponse à un moyen insusceptible de modifier la solution.

B. LE MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION EXCLU D'UNE ACCEPTATION STRICTE DE LA NOTION DE MOYEN INOPÉRANT

614. Une série de considérations conduit à distinguer la notion de moyen inopérant de celle de moyen insusceptible de modifier la solution.

615. Définitions distinctes – Le fait pour un moyen de pouvoir *déterminer* le contenu d'une solution s'apprécie dans son rapport direct à celle-ci. Le fait pour un moyen de pouvoir *modifier* la solution s'apprécie, en partie au regard de la solution, en partie au regard des autres moyens. Un moyen peut être susceptible de déterminer une solution – étant ainsi opérant – mais ne pas être nécessaire à cette détermination compte tenu de la réponse apportée à d'autres moyens suffisants. Pour le dire autrement, l'inopérance d'un moyen, *stricto sensu*, s'apprécie à l'égard de l'acte attaqué, qu'il ne peut affecter ; le moyen insusceptible de modifier la solution peut en revanche être en mesure d'affecter l'acte attaqué, mais n'est pas en mesure d'affecter de façon décisive la solution du litige.

616. Causes distinctes – Deuxièmement, il faut souligner que, en s'appuyant sur le travail approfondi de Florian Poulet sur les moyens inopérants, un moyen peut s'avérer insusceptible de modifier la solution sans correspondre à aucune des causes de l'inopérance. Celles-ci tiennent dans « la nécessité de sanctionner l'argumentaire inadapté au procès »¹⁸⁷⁴ ou « la volonté de sauvegarder la décision faisant l'objet du procès »¹⁸⁷⁵. Pour reprendre l'exemple de l'arrêt *Benjamin*, le moyen tiré d'un détournement de pouvoir entachant la décision du maire n'est certainement pas inadapté au procès. Il ne fait pas davantage sens d'identifier une volonté de sauvegarder la décision attaquée, puisqu'elle a précisément été annulée sur le fondement d'un autre moyen. Ce moyen de détournement de pouvoir n'était frappé d'aucune des causes de l'inopérance, mais a pourtant pu être économisé parce qu'il était insusceptible de modifier la solution impliquée par la réponse donnée au premier moyen.

617. Possibilité d'être accueilli par le juge – Troisièmement, un moyen inopérant ne peut jamais être accueilli, alors que le juge peut éventuellement accueillir certains moyens insusceptibles de modifier la solution. L'inopérance d'un moyen, à l'instar de son irrecevabilité ou son mal-fondé, fait obstacle à son accueil¹⁸⁷⁶. Le fait d'être insusceptible de modifier la solution signifie uniquement que le juge pourra ne pas y répondre, mais ne lui interdit pas, dans l'hypothèse où il serait à la fois opérant, recevable et fondé, d'éventuellement l'accueillir.

¹⁸⁷⁴ F. Poulet, *op. cit.*, pp. 215 à 363.

¹⁸⁷⁵ *Ibid.*, pp. 364 à 461.

¹⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

618. Caractère dynamique et relatif – Quatrièmement, un moyen inopérant l'est dès son invocation. Le constat que l'acte contesté a été pris en situation de compétence liée ou que le raisonnement formulé est inadapté à l'objet du litige, peut s'opérer dès le premier examen du moyen. Il semble qu'un moyen inopérant le soit toujours. L'idée qu'un moyen puisse *devenir* inopérant constituerait un assouplissement de la notion d'inopérance. En revanche, un moyen peut devenir insusceptible de modifier la solution. Il peut le devenir dès lors que le juge a répondu à d'autres moyens suffisants à déterminer avec certitude le dispositif. Dans l'affaire *Benjamin*, le moyen de détournement de pouvoir ne peut être considéré comme insusceptible de modifier la solution qu'à partir du moment où le juge répond au premier moyen suffisant à justifier l'annulation¹⁸⁷⁷. De même, un moyen insusceptible de modifier la solution en première instance, peut redevenir susceptible de la modifier en appel¹⁸⁷⁸.

Cependant, il semble que la Cour de cassation s'autorise à considérer que la réponse à certains moyens puisse rendre d'autres moyens inopérants. Il en va ainsi, comme l'explique M. Weber, lorsque la Cour de cassation valide une économie de moyens pratiquée par les juges du fond en constatant « qu'en réalité, par une simple démarche logique, la cour d'appel n'avait plus à se prononcer sur le moyen en cause parce que le motif qu'elle avait retenu enlevait toute pertinence au moyen omis. »¹⁸⁷⁹ La Cour de cassation écarte alors le reproche de cette économie en relevant que la cour d'appel « n'était pas tenue de répondre à des

¹⁸⁷⁷ Sur l'idée qu'un moyen puisse devenir inopérant, il faut se reporter aux conclusions de Xavier Domino sur un arrêt CE, 9 novembre 2015, *Vandenbuck*, *BJDU*, 2016, p. 70. Il s'agissait pour le juge de cassation de rejeter un pourvoi contestant une décision de rejet fondée sur deux motifs, chacun suffisant à justifier le dispositif. Si l'un des deux motifs est reconnu comme suffisant à fonder le dispositif de rejet, l'autre devient surabondant, et le moyen contestant un motif surabondant devient inopérant : « Il vous suffit donc d'écarter les moyens dirigés contre l'un de ces motifs pour que les moyens dirigés contre l'autre motif deviennent inopérants. » Cette démonstration s'inscrit dans le cas particulier des décisions fondées sur deux motifs dont chacun se suffit. Le fait même de considérer un de ces motifs comme surabondant pose des questions qui sont étudiées au paragraphe suivant. Cependant, certains auteurs, en matière de procédure judiciaire, n'hésitent pas à intégrer dans la catégorie des moyens inopérants, ceux qui le deviennent du fait la réponse apportée à d'autres moyens : J. Buffet (dir.), *Droit et pratique de la cassation en matière civile*, Litec, 3^e éd., 2012, n^o 793, p. 309 : « Est inopérant le moyen qui, dans une espèce donnée, n'est pas susceptible d'entraîner la cassation. Il se distingue du moyen mal fondé en ce que l'argumentation juridique proposée n'est pas nécessairement erronée en elle-même, mais simplement inefficace en la cause. Les raisons de cette inefficacité sont multiples, mais résultent toujours de ce que le moyen proposé soit est sans incidence sur la solution retenue, soit l'est devenu en raison de la réponse apportée aux autres moyens, d'une décision rendue dans une autre instance ou d'un événement extérieur. » (souligné par nous). De même, mais l'expression semble rare, il peut être affirmé dans les tables du Lebon que « Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation d'un motif erroné auquel le juge de cassation substitue un autre motif devient, du fait de cette substitution, inopérant. », CE, 18 novembre 2015, *M. et Mme Ahmed*, n^o369502, rec. t. 829 (souligné par nous).

¹⁸⁷⁸ Soit un moyen A économisé par le juge de première instance ayant fondé sa décision d'annulation uniquement sur un moyen B. Par la suite, le juge d'appel censure l'accueil du moyen B, et se trouve dès lors saisi de l'ensemble des moyens du demandeur invoqués en première instance : le moyen A, insusceptible de modifier la solution du premier juge en raison de l'accueil du moyen B, redevient susceptible de modifier la solution devant le juge d'appel, en raison de la censure du moyen B.

¹⁸⁷⁹ J.-F. Weber, *La Cour de cassation*, La documentation française, 2006, p. 71 sq.

conclusions que ses constatations *rendaient inopérants* »¹⁸⁸⁰.

619. Caractère dépendant des autres moyens – Cinquièmement, l'inopérance d'un moyen ne dépend jamais de la réponse apportée aux autres moyens. Parce qu'il est un raisonnement incapable de justifier l'accueil des conclusions, on sait du moyen inopérant, dès lors qu'il a été identifié comme tel, qu'il ne pourra pas modifier la solution entraînée par les autres moyens, avant même qu'il ne soit répondu à ces derniers. En revanche, dans l'arrêt *Benjamin*, le moyen de détournement de pouvoir ne peut être considéré comme insusceptible de modifier la solution que compte tenu de la réponse apportée au premier moyen. Si l'inopérance qualifie le moyen « insusceptible d'ouvrir droit à ce qui est demandé, compte tenu de ce qui est demandé »¹⁸⁸¹, un moyen peut s'avérer insusceptible de modifier la décision du juge compte tenu de ce qui a été répondu aux autres moyens.

620. Propos conclusifs – Inclure dans la catégorie des moyens inopérants les moyens insusceptibles de modifier la solution conduirait à étendre excessivement la notion. Une telle extension consisterait à considérer comme inopérants des moyens ne correspondant à aucune de ses causes identifiées par les travaux les plus aboutis sur le sujet. Il s'agirait de créer une troisième cause d'inopérance, résultant de l'incapacité à modifier la solution du juge. Mais ce cas d'inopérance conduirait à s'écarter de la définition rigoureuse selon laquelle l'inopérance est l'état du moyen formulant un raisonnement insusceptible de justifier l'accueil des conclusions. Il faudrait accepter de considérer que certains moyens *deviennent* inopérants au cours du procès, et que l'inopérance d'un moyen, dans cette hypothèse, ne fasse pas nécessairement échec à son accueil. Il y aurait, parmi les moyens inopérants, certains dont l'inopérance interdirait de les accueillir, et d'autres dont l'inopérance permettrait de ne pas y répondre mais éventuellement, en cas de réponse, de les accueillir. Une telle extension participerait, selon nous, à diluer la notion d'inopérance.

¹⁸⁸⁰ Cette formule est fréquente, p. ex. : Cass. civ. 3^e, 8 janvier 2015, n° 13-14348, *Bull.* n° 81 ; Cass. soc., 6 mai 2009, n° 07-44692, *Bull.* n° 122 ; Cass. civ. 2^e, 5 juillet 2000, n° 97-21606, *Bull.* n° 110 ; Cass. com., 11 juin 1996, n° 94-15534, *Bull.* n° 166 ; Cass. civ. 3^e, 1^{er} décembre 1993, n° 91-22232, *Bull.* n° 156. Cette expression répond au cas d'ouverture tiré du défaut de réponse à conclusions, correspondant à un défaut de réponse à moyen en contentieux administratif (sur la correspondance entre les différentes qualifications employées par les juges judiciaire et administratif, cf. n° 886 et s.). La Cour de cassation peut également affirmer que la cour d'appel « n'avait pas à répondre à une argumentation que ses constatations rendaient inopérante » (Cass. soc., 18 janvier 2017, n° 15-24050, au bulletin). Elle peut également, dans la même logique, affirmer que la cour « n'était pas tenue de faire les recherches » ou « de procéder aux recherches que ses constatations rendaient inopérantes » (p. ex. : Cass. civ. 3^e, 26 novembre 2014, n° 13-22067, *Bull.* n° 159 ; Cass. civ. 2^e, 18 septembre 2014, n° 13-14650, *Bull.* n° 188 ; Cass. civ. 3^e, 19 décembre 2012, n° 11-21340, *Bull.* n° 192 ; Cass. soc., 20 octobre 2010, n° 08-19748, *Bull.* n° 242 ; Cass. civ. 3^e, 13 juillet 2005, n° 04-17727, *Bull.* n° 159 ; Cass. civ. 3, 13 décembre 2000, n° 97-20989, *Bull.* n° 191 ; Cass. civ. 3^e, 10 mars 1993, n° 91-17910, *Bull.* n° 35). Elle précise parfois qu'il s'agit de la recherche « visée par » tel moyen (Cass. civ. 1^{ère}, 5 juillet 2017, n° 16-15223, au Bulletin ; Cass. civ. 1^{ère}, 9 juin 2017, n° 16-15637, au Bulletin ; Cass. civ. 1^{ère}, 12 novembre 2015, n° 14-21725, *Bull.* n° 839 ; Cass. com., 31 mars 2005, n° 02-17025, *Bull.* n° 121).

¹⁸⁸¹ F. Poulet, *op. cit.*, p. 144.

621. Le moyen insusceptible de modifier la solution n'est donc pas nécessairement voué au rejet. Il se caractérise en revanche par le fait que le juge peut toujours, en principe, et alors même qu'il aurait été régulièrement invoqué, ne pas y répondre expressément.

§2. APPLICATION DE LA CONDITION DE MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION DU LITIGE

622. Selon la grille de lecture proposée, il n'y a pour le juge obligation de réponse expresse à un moyen que si deux critères sont cumulés : premièrement, le moyen doit être invoqué ; deuxièmement, il doit être susceptible de modifier la solution¹⁸⁸². Par conséquent, quand un moyen invoqué s'avère susceptible de modifier la solution, le juge est obligé d'y répondre expressément dans ses motifs (A), tandis qu'il pourra faire l'économie d'une réponse expresse au moyen invoqué mais insusceptible de modifier la solution (B).

A. L'OBLIGATION DE RÉPONSE EXPRESSE AU MOYEN INVOQUÉ, SUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION

623. Dès lors qu'une des parties au procès a régulièrement invoqué un moyen susceptible de modifier la solution, le juge est obligé d'y répondre expressément dans ses motifs¹⁸⁸³. La jurisprudence reconnaissant l'obligation de réponse aux moyens, à la fois invoqués et susceptibles de modifier la solution, s'applique tant en cas d'accueil (1) que de rejet de la demande (2).

¹⁸⁸² Pour un arrêt, inédit, mais résumant les lignes précédentes, validant l'économie de réponse expresse à deux moyens, l'un pour ne pas avoir été invoqué, l'autre pour être insusceptible de modifier la solution, CAA Bordeaux, 29 mai 1995, *Limoges Tennis club*, n° 93BX00619, inédit : « Considérant, en premier lieu, que le [requérant] ne saurait valablement soutenir que les premiers juges n'auraient pas répondu au moyen tiré de la nécessité d'un permis de construire, ce moyen n'ayant pas été invoqué en première instance ; considérant, en second lieu, que dès lors qu'il annulait totalement la décision du maire de Limoges qui lui était déférée par [le requérant], le tribunal administratif, qui se fondait d'ailleurs sur l'un des moyens invoqués par le requérant, n'avait pas à répondre aux autres moyens contenus dans la demande dont il avait été saisi ; que, par suite, [le requérant] n'est pas fondé à invoquer une omission à statuer sur lesdits moyens ».

¹⁸⁸³ Le juge est conduit à sanctionner la violation de cette règle à l'égard des économies de moyens de la partie perdante. Pour que le juge d'appel ou de cassation rappelle au juge inférieur ses obligations en matière de réponse aux moyens, encore faut-il qu'une telle critique ait été soulevée devant lui. Le défaut de réponse à un moyen n'est pas un moyen d'ordre public. Le moyen tiré de ce que le juge du fond a irrégulièrement omis de répondre à un moyen d'une partie est en principe soulevé par la partie dont les conclusions ont été rejetées par la décision juridictionnelle contestée. La partie dont les conclusions ont été accueillies n'est pas reconnue comme justifiant d'un intérêt à contester cette décision. Par ailleurs, quand bien même une partie a intérêt à contester une décision juridictionnelle, elle n'en aurait pas à reprocher aux juges de n'avoir pas répondu à certains des moyens de la partie adverse. Il est donc logique que les juges d'appel et de cassation censurent des défauts de réponse aux moyens du demandeur, en cas de rejet de la demande par la décision contestée, ou aux moyens du défendeur, en cas d'accueil de la demande par la décision contestée. Cela ne signifie pas que l'obligation de réponse du juge aux moyens ne s'apprécie qu'à l'égard de la partie perdante, ni que l'économie des moyens ne soit applicable qu'à l'égard des moyens de la partie dont les conclusions sont accueillies. Seulement, la contestation d'une économie de moyens irrégulière est généralement, et logiquement, le fait de la partie perdante à l'égard de ses propres moyens.

I. EN CAS D'ACCUEIL DE LA DEMANDE

624. L'obligation de répondre expressément au moyen invoqué et susceptible de modifier la solution s'applique indépendamment du type de contentieux. Ainsi, est censurée la décision des juges du fond accueillant un recours en indemnité sans répondre à un moyen présenté par la défense contestant l'existence du préjudice allégué¹⁸⁸⁴, l'existence d'une faute caractérisée¹⁸⁸⁵, la réalité du lien de causalité¹⁸⁸⁶, invoquant le caractère exonératoire d'une faute de la victime¹⁸⁸⁷ ou encore l'existence d'un cas de force majeure¹⁸⁸⁸. De même, en contentieux de l'excès de pouvoir, une décision d'annulation rendue sans réponse expresse à un moyen soulevé par le défendeur est irrégulière dès lors que ce moyen aurait pu faire échec à l'accueil de la demande¹⁸⁸⁹. D'innombrables cas similaires peuvent être cités, traversant les matières – comme en contentieux contractuel¹⁸⁹⁰ – et les recours – en référé par exemple¹⁸⁹¹.

Ce régime s'applique tant aux moyens de fond qu'aux moyens touchant à la recevabilité de la demande. Les conclusions du demandeur ne sauraient être accueillies sans réponse aux fins de non-recevoir invoquées par le défendeur¹⁸⁹², constitutives de moyens susceptibles de faire échec à la requête¹⁸⁹³.

¹⁸⁸⁴ CE, 15 juillet 1955, *Commune de Vic-Fezensac*, rec. 447.

¹⁸⁸⁵ CE, 19 février 2003, *M. et Mme Maurice*, n° 247908, rec. 41.

¹⁸⁸⁶ CE, 21 novembre 2012, *Ville de Paris*, n° 344561, rec. 386 ; CE, 13 décembre 2013, *Commune de Piscop*, n° 358334, inédit.

¹⁸⁸⁷ CE, 30 mars 2011, *Département des Vosges*, n° 332034, inédit.

¹⁸⁸⁸ CE, 6 avril 1927, *Sieur Chaudoreille*, rec. 457.

¹⁸⁸⁹ CE, 3 juillet 1992, *Commune de Riedisheim et la S.C.I. « Les Glycines »*, n° 87352, rec. 279 : censure d'une décision d'annulation d'un permis de construire motivée par la méconnaissance du plan d'occupation des sols, sans examen du moyen soulevé par la défense et tiré de l'illégalité de ce plan ; CE, 12 janvier 2005, *SARL Bar Brasserie du Parvis*, n° 252408, rec. 11 : économie irrégulière d'un moyen en défense tiré de l'existence d'un droit acquis ; CE, 21 novembre 2012, *Ville de Paris*, n° 344561, rec. 386 : économie irrégulière d'un moyen en défense tiré de la régularité des motifs d'une décision de mise en congé maladie d'un agent.

¹⁸⁹⁰ CE, 10 décembre 2003, *Institut de recherche pour le développement*, n° 248950, rec. 501 : censurant un arrêt ayant enjoint au défendeur la saisine du juge du contrat en vue de faire constater la nullité d'une convention, sans avoir répondu au moyen soulevé en défense et tiré des « considérations d'intérêt général » imposant le maintien du contrat.

¹⁸⁹¹ CE, 21 février 2003, *Département de la Seine-Maritime*, n° 230872, rec. t. 909 : censurant une ordonnance rendue par le juge du référé-provision pour ne pas avoir répondu à un moyen en défense relatif à la soustraction d'une certaine somme du montant de la provision à laquelle le défendeur a été condamné ; CE, 5 novembre 2001, *Commune de Cannet-des-Maures*, rec. 540, rec. t. 1119 : censurant le juge du référé-suspension ayant reconnu l'urgence d'une suspension sans avoir répondu à un moyen soulevé en défense susceptible de faire échec à la reconnaissance de cette urgence

¹⁸⁹² CE, 19 janvier 1972, *Sieurs Petit Hubert et a.*, n° 83209, rec. 62. Il en va de même pour un arrêt de cour administrative d'appel accueillant les conclusions de l'appelant sans examen des moyens de recevabilité invoqués à son encontre (CE, 16 février 2000, *M. Eric X*, n° 180344, inédit ; CE, 21 août 1996, *Ministre de l'économie et des finances*, n° 158146, inédit : non examen du moyen tiré de la tardiveté de l'appel).

¹⁸⁹³ A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 203 : « La fin de non-recevoir est le moyen de défense, soulevé éventuellement par le défendeur ou obligatoirement par le juge, qui conduit à empêcher, en l'état, l'examen du bien-fondé d'un recours. » P. ex., CE, 10 janvier 1968, *Ginesty Chanfreau*, n° 66946, rec. 35 : économie irrégulière du moyen tiré du défaut d'intérêt à agir du demandeur ; CE, 7 mars 1986, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports*, n° 56609, aux tables sur un autre point : défaut de réponse au moyen tiré de la tardiveté de la requête ; CE, 18 octobre 2002, *M. Dumas*, n° 222957, *RDI*, 2003, p. 107, obs. Soler-Couteaux : défaut de réponse au moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de notification imposée par l'article L. 600-3 du

Le juge d'appel doit être attentif au jeu de l'effet dévolutif, lorsqu'il annule un jugement ayant économisé les fins de non-recevoir invoquées pour rejeter une demande directement au fond. S'il entend accueillir au fond cette demande, il lui appartient de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées à la demande de première instance qui, pour ainsi dire, redeviennent susceptibles de modifier la solution¹⁸⁹⁴. Il en va cependant autrement, lorsque la fin de non-recevoir en question avait été expressément rejetée par les premiers juges et qu'elle n'a pas été expressément reprise en appel¹⁸⁹⁵. Le juge d'appel pourra alors l'économiser, confirmant la persistance, dans cette configuration, de la nécessité des deux critères étudiés : moyen invoqué et susceptible de modifier la solution.

2. EN CAS DE REJET DE LA DEMANDE

625. Application à tout contentieux – Encourt la censure le juge qui, rejetant une demande d'annulation pour excès de pouvoir, économise la réponse à un moyen susceptible de modifier cette solution, par exemple tiré de ce que la décision litigieuse serait fondée sur un motif erroné¹⁸⁹⁶, ne respecterait pas l'obligation de motivation des actes administratifs¹⁸⁹⁷, méconnaîtrait les stipulations d'une convention internationale¹⁸⁹⁸, entre autres exemples¹⁸⁹⁹.

L'économie d'un moyen soulevé par le demandeur et susceptible de modifier le sort de ses conclusions rejetées, est censurée en tout contentieux¹⁹⁰⁰, et pour tout type de

code de l'urbanisme.

¹⁸⁹⁴ CE Ass., 12 janvier 1968, *Entente mutualiste de la Porte Océane*, rec. 40. Le Conseil d'Etat a rappelé expressément cette solution dans un arrêt de 2003, fiché sur ce point, CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n° 233119, rec. t. 957.

¹⁸⁹⁵ CE, 14 mai 2008, *Communauté de communes de Millau-Grands Causses*, n° 280370, *AJDA*, 2008, p. 966. Il s'agit d'une application de la jurisprudence CE, 21 juin 1999, *Banque populaire Bretagne Atlantique*, précit., cf. n° 584.

¹⁸⁹⁶ CE, 4 juillet 1969, *Dame Laurent*, n° 75226, rec. 362.

¹⁸⁹⁷ CE Sect., 11 juin 1982, *Le Duff*, n° 36143, rec. 220.

¹⁸⁹⁸ CE, 25 juin 2004, *Ngombe Ewola*, n° 359359, rec. 194 (Convention internationale relative aux droits de l'enfant) ; CE, 28 avril 2004, *Association culturelle du Vajra triomphant*, n° 248467, *AJDA*, 2004, p. 1367 (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

¹⁸⁹⁹ CE, 30 mai 2007, *M. Copede*, n° 292741, *AJDA*, 2007, p. 1774 ; CE, 15 octobre 1975, *Dame Raveau*, n° 93013, rec. 514 ; CE, 5 janvier 1979, *Zeender*, n° 06785, rec. 10. Il en va de même, dans une telle configuration, du défaut de réponse à une exception d'illégalité dès lors qu'elle a été régulièrement invoquée et qu'elle était susceptible de modifier la solution, CE, 7 mai 1980, *Houssel et Le Vacon*, n° 07950, rec. 211.

¹⁹⁰⁰ CE, 9 avril 2015, *SNC Quick Invest France et la SAS France Quick*, n° 365811, inédit : défaut de réponse à un moyen soulevé à l'appui d'une demande indemnitaire et tiré de l'existence d'une faute ; CE Sect., 20 octobre 2000, *Société citécable Est*, n° 196553, rec. 457 : défaut de réponse au moyen invoqué par le demandeur, tiré de la nullité du contrat litigieux ; CE, 24 septembre 2003, *Société Avraud Métaux*, n° 196931, rec. 373 : défaut de réponse au moyen tiré d'un vice de procédure entachant l'établissement du supplément d'impôt litigieux ; CE, 3 novembre 1972, *Sieur X.*, n° 75469, rec. 694 : défaut de réponse à un moyen tiré de ce que les impositions contestées auraient été établies en violation de la loi. V. également, en contentieux fiscal, pour d'autres exemples d'économie de moyens irrégulière : CE Sect., 30 avril 1971, *Société X.*, n° 79846, rec. 321 ; CE, 29 juillet 1983, *M. Cibaud*, n° 20809, rec. 322 ; CE, 1^{er} juin 2005, *Société des brasseries de Kronembourg*, n° 260401, rec. 235 ; CE, 10 avril 1991, *M. et Mme Goiot*, n° 107683, rec. 132 ; CE, 24 septembre 2003, *Société éditions Godefroy*, n° 237115, rec. 377 ; CE, 20 octobre 2000, *S.A. Comelec*, n° 204814, rec. 443.

recours¹⁹⁰¹. De même, toute juridiction est soumise à cette règle, notamment les juridictions spéciales¹⁹⁰². Le contentieux disciplinaire est propice à ce type de contestations¹⁹⁰³. Le juge d'appel, quant à lui, doit être attentif sur ce point en cas de substitution de ses motifs à ceux des premiers juges¹⁹⁰⁴, ou d'adoption de motifs¹⁹⁰⁵.

626. Application à tout moyen – L'ensemble des moyens sont concernés par l'obligation de réponse, y compris une question prioritaire de constitutionnalité¹⁹⁰⁶, ou encore les moyens que le demandeur avait invoqués pour contester la fin de non-recevoir soulevée par le défendeur et retenue par la juridiction¹⁹⁰⁷.

627. Parmi d'innombrables exemples, notons l'arrêt d'Assemblée *Caisse régionale assurance-maladie Île-de-France*, dans lequel le Conseil d'Etat considère qu'une cour administrative d'appel commet une erreur de droit pour avoir décidé une indemnisation

¹⁹⁰¹ CE, 10 mai 2006, *Société Bronzo*, n° 281976, rec. 240 : en référé précontractuel, censure de l'ordonnance ayant rejeté une demande de suspension sans réponse à un moyen invoqué et tiré d'une méconnaissance des obligations de mise en concurrence ; CE, 7 janvier 1966, *Djangotchian*, rec. t. 1058 : économie irrégulière du moyen soulevé par le demandeur à l'appui d'une demande de sursis à exécution rejetée ; CE, 20 février 2012, *Mme Josette A.*, n° 343127, *AJDI*, 2012, p. 683, note Hostiou : censure, au même motif, du juge d'appel.

¹⁹⁰² P. ex. : CE Sect., 28 octobre 1949, *Sieur Baldassari*, rec. 445 (Commission nationale de reconstitution des organisations syndicales d'employeurs) ; CE Ass., 18 février 1949, *Sieur Fauchon*, rec. 82 (Jury d'honneur) ; CE, 16 décembre 1955, *Sieur Ardiot*, rec. 594 (Commission nationale de reconstitution des organisations syndicales de travailleurs) ; CE, 13 juillet 1967, *Bonello*, rec. t. 907 (Conseil supérieur de l'éducation nationale) ; CE, 16 novembre 1979, *Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées de Paris*, n° 05677, rec. 418 (Conseil supérieur de l'aide sociale) ; CE, 2 mars 1984, *Badiola*, rec. 92, n° 42958, *ADJA*, 1984, p. 455, concl. Genevois ; CE, 6 juillet 1988, *Tabau*, rec. 278 (section des assurances sociales du Conseil national de l'ordre des médecins).

¹⁹⁰³ CE, 13 juillet 1967, *Bonello*, rec. t. 907 : censure du Conseil supérieur de l'Éducation nationale statuant en matière disciplinaire, pour avoir omis de se prononcer sur le moyen tiré de l'absence de communication du dossier. V. également CE, 8 février 1965, *Bayssiere*, rec. t. 1021 (Conseil supérieur de l'Éducation nationale) ; CE, 17 décembre 2004, *M. Pierre X.*, n° 256363, *AJDA*, 2005, p. 454 (Conseil national de l'Ordre des pharmaciens) ; CE, 27 mars 1996, *Jean-Jacques X.*, n° 153894, inédit (section des assurances sociales du Conseil national de l'Ordre des médecins).

¹⁹⁰⁴ S'il confirme la solution adoptée par les premiers juges mais sur la base d'autres motifs répondant à d'autres moyens, il doit veiller à ne pas laisser sans réponse un moyen susceptible de faire échec à la solution qu'il adopte. Dès lors que le CNESER, pour confirmer une décision de sanction, s'est fondé « sur des griefs que les premiers juges n'avaient pas examinés », il devait répondre au moyen « tiré de ce que (la) juridiction d'appel était tenue de ne se prononcer que sur les griefs examinés en première instance par la section disciplinaire du conseil d'administration de l'université », CE, 20 mars 2009, *M. Guyot*, n° 320837, rec. t. 775, *AJDA*, 2009, p. 626, p. 1212, note Dord.

¹⁹⁰⁵ Si le juge d'appel adopte les motifs des premiers juges, il doit veiller à ne pas omettre de répondre à un moyen nouveau présenté devant lui dès lors qu'il serait susceptible de modifier la solution, CE, 28 décembre 2005, *Deltour*, n° 263982, rec. 600.

¹⁹⁰⁶ CE, 26 avril 2018, *M. Ravat*, à paraître aux tables, *AJDA*, 2018, p. 946. Il sera vu cependant, plus loin dans cette étude, que le caractère prioritaire d'une QPC impose d'y répondre même si elle s'avère insusceptible de modifier la solution (CE, 8 décembre 2017, *Wasels*, n° 409429, à paraître aux tables, *Gaz. Pal.*, 30 janvier 2018, n° 4, p. 23, chron. Seiller), cf. n° 782 et s.

¹⁹⁰⁷ CE, 23 juin 1986, *Société Plawag*, n° 53052, rec. 173. De même, encourt la censure l'arrêt d'une cour administrative d'appel rejetant pour irrecevabilité une requête sur le motif, relevé d'office, que la demande de première instance était tardive, sans répondre à l'argumentation opposée par le requérant dans les observations qu'il était invité à produire suite à l'information par la juridiction de son intention de se fonder sur un moyen relevé d'office, CE, 29 octobre 1997, *Grabowski*, n° 156277, rec. t. 771.

partielle du demandeur sur le fondement d'une responsabilité pour faute, sans avoir répondu expressément au moyen soulevé et tiré d'une responsabilité sans faute de l'administration. La motivation retenue exprime clairement la règle exposée : l'économie d'un tel moyen est irrégulière car « ce moyen, s'il avait été fondé, aurait conduit à l'indemnisation intégrale du préjudice subi » par le demandeur¹⁹⁰⁸.

B. LA NON OBLIGATION DE RÉPONSE EXPRESSE AU MOYEN INVOQUÉ, INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION

628. Les cas de figure sont nombreux dans lesquels, tant dans une décision de rejet que d'accueil de la demande, le juge est en mesure d'économiser la réponse expresse à un moyen dont le raisonnement apparaît insusceptible de modifier le sort du litige (1). Cette logique d'économie du raisonnement inutile fournit une grille de lecture englobant l'économie des moyens inopérants et des arguments, et donnant sens à la pratique générale de l'économie, tant en-deçà qu'au-delà du moyen (2).

I. VARIÉTÉ DES CAS DE FIGURE

629. La possibilité d'économiser un moyen insusceptible de modifier la solution se rencontre tant dans les décisions accueillant la demande (a) que dans celles la rejetant (b).

a. En cas d'accueil de la demande

630. Lorsque le juge accueille les conclusions du demandeur, il peut se trouver en situation de garder le silence à l'égard de certains moyens du demandeur (i) ou du défendeur (ii) s'avérant insusceptibles de modifier sa décision.

i) Economie des moyens du demandeur

631. Affirmations de la possible économie des moyens du demandeur – Certains arrêts d'appel affirment expressément que le juge de première instance, dès lors qu'il avait retenu un moyen suffisant à justifier l'accueil de la demande, « n'était pas tenu, conformément au principe de l'économie de moyens, de se prononcer sur les autres moyens de la demande »¹⁹⁰⁹. Les deux arrêts précités de la cour administrative d'appel de Paris, relatifs au

¹⁹⁰⁸ CE Ass., 19 mai 2004, *Caisse régionale assurance-maladie Île-de-France et CPAM Val-de-Marne c. Truszkowski*, n° 216039, rec. 228.

¹⁹⁰⁹ CAA Lyon, 20 juin 2017, *Mme A.*, n° 16LY01637, inédit ; CAA Marseille, 23 avril 2018, *Mme C.*, n° 16MA03116, inédit : les premiers juges ont régulièrement « fait application du principe de l'économie de moyens, leur permettant d'annuler la décision en litige sans être tenus d'examiner les autres moyens soulevés ». *Idem* : CAA Paris, 15 décembre 2015, *Mme E.*, n° 14PA01450, inédit ; CAA Paris, 3 février 2015, *Mme A.*, n° 13PA03925, inédit.

contentieux de l'injonction, *Sécaïl* en 1999 et *Continella* en 2008, explicitent également, sans recourir à l'expression, la possibilité d'économiser des moyens en ce cas¹⁹¹⁰.

Quant à la haute juridiction, nulle trace en revanche de l'emploi de l'expression « économie des moyens » dans ses motifs, même si sa logique a été affirmée dans un arrêt *Maurel* de 1963 : « dès lors qu'il annulait totalement la décision qui lui était déférée de la commission nationale d'appel, le tribunal administratif, qui se fondait d'ailleurs sur l'un des moyens invoqués par le sieur Maurel, n'avait pas à répondre aux autres moyens contenus dans la demande dont il avait été saisi »¹⁹¹¹. Ce considérant a pu être plusieurs fois repris¹⁹¹², tandis que cet arrêt est régulièrement cité comme jurisprudence de référence de l'économie des moyens, tant sous la plume d'universitaires¹⁹¹³ que de membres de la juridiction administrative¹⁹¹⁴. Mais s'il est publié au recueil, il n'est ni fiché ni mentionné dans les tables sur ce point¹⁹¹⁵. Sa signification quant à l'obligation de réponse aux moyens est néanmoins claire. Il en va de même, malgré l'absence, là encore, de fichage sur ce point, de la confirmation qu'en donne le Conseil d'Etat, en d'autres termes, dans un arrêt de Section *Chabaud* de 1966¹⁹¹⁶.

¹⁹¹⁰ CAA Paris plén., 7 juillet 1999, *Sécaïl*, n° 96PA02322, rec. 533, *AJDA*, 2000, p. 157, concl. Lambert : « qu'en retenant un moyen de légalité externe pour annuler la décision [litigieuse] sans examiner les autres moyens de la demande, le tribunal administratif n'a entaché son jugement ni d'insuffisance de motivation, ni d'omission à statuer » ; CAA Paris, 13 février 2008, *Mme Continella*, n° 06PA02800, rec. 507 : « le juge de l'excès de pouvoir est libre de fonder sa décision d'annuler un acte administratif sur un seul des moyens fondés soulevés par le requérant ou sur un moyen qu'il est en droit de soulever d'office, et n'est donc pas tenu, en dehors des cas prévus par la loi, de se prononcer sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder cette annulation ».

¹⁹¹¹ CE, 29 mai 1963, *Ministre de la Santé publique et de la Population et sieur Maurel*, rec. 334.

¹⁹¹² CAA Bordeaux, 21 octobre 1993, *M. Moyssset*, n° 92BX01110, inédit ; CAA Bordeaux, 29 mai 1995, *Limoges Tennis club*, n° 93BX00619, inédit ; CE, 15 décembre 1997, *Société Limoges Castel S.A.*, n° 169792, inédit ; CE, 15 novembre 1999, *Pierre Y.*, n° 171202, inédit ; CAA Nancy, 15 novembre 2007, *Mme Murielle X.*, n° 05NC00704, inédit ; CAA Nancy, 26 juin 2008, *Syndicat interhospitalier de blanchisserie de Metz*, n° 06NC01244, inédit ; CAA Lyon, 21 octobre 2010, *Commune de Laval-sur-Doulon*, n° 09LY00318, inédit. Pour l'utilisation de ce même considérant dans l'hypothèse de l'annulation d'opérations électorales : CE, 8 juillet 2009, *M. Antonio A. et a.*, n° 317348, inédit.

¹⁹¹³ P. ex. : R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1083, p. 965 ; M. Guyomar, B. Seiller, op. cit., n° 892, p. 459 ; D. Connil, op. cit., n° 460, p. 161 ; F. Malhière, op. cit., n° 147, p. 93 ; H. Lepetit-Collin, op. cit., n° 320, p. 443.

¹⁹¹⁴ P. ex. : F. Raynaud, P. Fombeur, chron. sous CE Sect., 3 février 1999, *Montaignac*, *AJDA*, 1999, p. 567, spéc. p. 571 ; B. Genevois, « Remarques d'un praticien du contentieux administratif », loc. cit., spéc. p. 225 ; A. Béal, « Moyens et conclusions », *JCl Adm.*, fasc. 1086, n° 106 ; B. Genevois, « Retour sur la motivation des décisions des juridictions suprêmes », in *Mélanges en l'honneur d'Elizabeth Zoller. Penser le droit à partir de l'individu*, Dalloz, 2018, p. 667, spéc. p. 669.

¹⁹¹⁵ Ni aux tables annuelles, ni aux tables décennales.

¹⁹¹⁶ CE Sect., 18 novembre 1966, *Chabaud*, rec. 611. Le requérant avait invoqué notamment une violation des droits de la défense pour demander l'annulation d'une sanction du Conseil régional de l'Ordre des médecins. Alors qu'il obtint cette annulation, sur le fondement d'un autre moyen, il reprocha à la juridiction de n'avoir pas répondu à son moyen relatif aux droits de la défense. Le Conseil d'Etat répondit que « la décision prise par le Conseil national, qui faisait droit aux conclusions de l'intéressé, rendait inutile l'examen du moyen tiré de la violation des droits de la défense ; que, dans ces conditions, le sieur Chabaud n'est pas fondé à soutenir que la section disciplinaire aurait dû examiner ce dernier moyen ».

Dans d'autres arrêts, non fichés, le Conseil d'Etat rappelle le droit au silence du juge dans cette configuration¹⁹¹⁷. C'est finalement dans la décision *Société EDEN*¹⁹¹⁸, principale réponse à la crise de l'économie des moyens, que le Conseil d'Etat livre l'affirmation jusqu'ici la plus solennelle – l'arrêt est rendu par la Section du contentieux –, et la plus claire de la possibilité d'économiser les moyens invoqués du demandeur dont les conclusions sont accueillies : « Le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui ou des moyens d'ordre public qu'il relève d'office suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Il s'ensuit que, sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé. »

632. Application à tout contentieux – De tels exemples d'économie de moyens dans des décisions d'annulation pour excès de pouvoir sont extrêmement nombreux¹⁹¹⁹, comme l'indiquent les éléments statistiques présentés en première partie¹⁹²⁰. Les mêmes solutions s'appliquent au contentieux indemnitaire : lorsqu'il accueille une demande de dommages-intérêts, « le juge pourra retenir une responsabilité sans faute de l'Administration sans avoir à répondre au moyen soulevant une responsabilité pour faute »¹⁹²¹, et se prononcer « sans qu'il soit besoin de statuer sur la responsabilité pour faute »¹⁹²². A l'inverse, un juge

¹⁹¹⁷ CE, 19 novembre 2004, *Syndicat chrétien des cadres et employés du Crédit foncier de France*, précit. : « dès lors que l'acte attaqué est annulé pour des motifs de légalité externe, il n'y pas lieu pour le juge de l'excès de pouvoir de se prononcer sur sa légalité interne » ; CE, 5 octobre 2011, *Commune de Mauguio*, n° 326310, inédit : « en l'absence de dispositions le lui imposant, le juge de l'excès de pouvoir n'est pas tenu, dès lors qu'un seul moyen suffit à motiver l'annulation de l'acte dont il est saisi, de répondre aux autres moyens soulevés devant lui ».

¹⁹¹⁸ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit.

¹⁹¹⁹ Pour ne donner que quelques décisions rendues, au fil des décennies, par l'Assemblée du contentieux : CE Ass., 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture et a.*, n° 362280, rec. 119 ; CE Ass., 17 juin 2015, *Société LCI*, n° 384826, rec. 199 ; CE Ass., 30 juillet 2014, *M. Vernes*, n° 358564, rec. 260 ; CE Ass., 8 avril 2009, *M. Hollande et M. Mathus*, n° 311136, rec. 140 ; CE Ass., 28 juin 2002, *Chaumet*, n° 223212, rec. 232 ; CE Ass., 12 avril 2002, *Fédération des industries de la parfumerie*, n° 230848, rec. 134 ; CE Ass., 9 février 1999, *Toubol-Fisher et Bismuth*, n° 196177, rec. 125 ; CE Ass., 13 novembre 1998, *Syndicat professionnel des médecins de prévention de La Poste et de France Télécom*, n° 188824, rec. 400 ; CE Ass., 23 octobre 1998, *Collectif alternative pyrénéenne à l'axe européen*, n° 173295, rec. 366 ; CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, n° 167502, rec. 466 ; CE Ass., 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ENA*, n° 138672, rec. 168 ; CE Ass., 21 décembre 1990, *Société Amicale des anciens élèves de l'école normale supérieure de Saint-Cloud*, n° 72834, rec. 378 ; CE Ass., 22 décembre 1982, *Comité central d'entreprise de la société française d'équipement pour la navigation aérienne*, n° 34252, rec. 435 ; CE Ass., 8 décembre 1978, *GISTI*, n° 10097, rec. 493 ; CE Ass., 25 juin 1969, *Syndicat autonome du personnel enseignant des facultés de droit et des sciences économiques de l'Etat*, n° 77905, rec. 335 ; CE Ass., 28 mai 1954, *Barel*, n° 28238, rec. 308 ; CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, n° 72210, rec. 86.

¹⁹²⁰ Cf. n° 342 et s.

¹⁹²¹ D. Bailleul, *Le procès administratif*, op. cit., p. 145.

¹⁹²² CAA Douai, 17 janvier 2006, *Société Atofina*, n° 03DA01210, inédit ; CAA Nancy, 16 octobre 2006, *Commune de Mergey*, n° 05NC00473, inédit. V. également TA Paris, 17 décembre 2013, Clément A., n° 1217943, *AJDA*, 2014, p. 1112, note Akoun : « sans qu'il soit besoin de statuer sur les moyens de la

d'appel peut considérer qu'« en application du principe de l'économie de moyen, les premiers juges étaient fondés à retenir le régime de responsabilité sans faute, sans avoir à se prononcer sur le régime de responsabilité pour faute également invoqué par [le requérant] »¹⁹²³. Le plein contentieux objectif connaît les mêmes solutions, en cas d'accueil, par exemple, d'une demande de décharge d'impôt¹⁹²⁴, d'annulation d'une élection¹⁹²⁵, ou d'une contravention de grande voirie¹⁹²⁶. Cette possibilité d'économie bénéficie aussi bien au juge des référés¹⁹²⁷, au juge d'appel¹⁹²⁸ ou au juge de cassation¹⁹²⁹.

ii) Economie des moyens du défendeur

633. En cas d'accueil de la demande, une seule hypothèse d'économie des moyens du défendeur, passant généralement inaperçue : le juge peut économiser les moyens du défendeur soulevés à l'encontre des moyens du demandeur... eux-mêmes économisés. Ne commet pas d'irrégularité en ne répondant pas à certains moyens de défense, le juge « qui a fondé son

requête ». Pour une affirmation de la régularité d'une telle économie, v. CAA Bordeaux, 30 novembre 2017, *Mme C.*, n° 15BX02582, inédit.

¹⁹²³ CAA Bordeaux, 30 novembre 2017, *Mme C.*, n° 15BX02582, inédit. De même, CAA Douai, 18 septembre 2008, *Commune de Nampty*, n° 07DA01270, inédit : retenant une responsabilité pour faute « sans qu'il soit besoin de statuer sur d'autres fondements de responsabilité » ; CAA Marseille, 4 avril 2014, *M. et Mme A.*, n° 11MA01254, inédit : « sans qu'il soit besoin de statuer sur la responsabilité de la commune sur le fondement d'autres fautes que celles qui ont été retenues ». V. également CAA Lyon, 23 mars 2010, *Mme Brigitte A.*, n° 07LY01997, inédit. Le rapporteur public peut suggérer la possibilité d'une telle économie : « L'existence de fautes susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat pour le dommage dont les victimes demandent réparation vous dispense d'examiner si les conditions d'engagement d'une responsabilité sans faute seraient remplies. » (G. Pellissier, concl. sur CAA Versailles, 2 février 2006, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c. M. et Mme Z.*, *AJDA*, 2006, p. 1118.).

¹⁹²⁴ CE, 4 juin 2007, *SARL IFGEC*, n° 265771, rec. 234 ; CE, 28 février 2007, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, n° 284565, rec. 107 ; CE Ass., 10 avril 1992, *SA Charenton-Taxis*, n° 81018, rec. 165.

¹⁹²⁵ CE, 27 mai 2016, *Elections régionales Languedoc-Roussillon*, n° 395414, rec. 181 ; CE, 23 décembre 2011, *Elections des adjoints au maire de la commune de Dunkerque*, n° 347415, rec. 666 ; CE, 10 juillet 2009, *Elections municipales de Briançon*, n° 322070, rec. 267 ; CE Sect., 8 juin 2009, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, n° 321974, rec. 228.

¹⁹²⁶ Constatant que le demandeur n'est pas l'auteur matériel des faits qui lui sont reprochés (CE, 31 décembre 2008, *SCI du Cap*, n° 301378, aux tables sur un autre point), ou que ces faits sont matériellement inexacts (CE, 27 juillet 2007, *M. Gérard A.*, n° 291239, inédit) le juge peut annuler la contravention « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ».

¹⁹²⁷ CE, ord., 12 février 2001, *France Nature Environnement et Ligue pour la Protection des Oiseaux*, n° 229797, rec. 56 : après avoir considéré qu'un des moyens invoqués était propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision, le juge du référé-suspension ordonne la suspension « sans qu'il soit besoin de rechercher si » un autre moyen, « également invoqué par [les requérants], (...) serait également de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté ».

¹⁹²⁸ CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, rec. 184, rec. t. 946, confirmant CE, 9 juin 1967, *Dlle Camys*, rec. t. 906 : le juge peut « s'abstenir d'examiner les moyens relatifs à la régularité de la procédure suivie devant les premiers juges, lorsqu'il annule le jugement attaqué au fond ».

¹⁹²⁹ Pour ne citer que des arrêts d'Assemblée : CE Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223, rec. 449 ; CE Ass., 22 juillet 2015, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social*, n° 385816, rec. 261 ; CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, rec. 70 ; CE Ass., 23 décembre 2011, *Kandyrine de Brito Paiva*, n° 303678, rec. 623 ; CE Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, n° 291545, rec. 360 ; CE Ass., 19 mai 2004, *Consorts Bourbon*, n° 236470, rec. 232 ; CE Ass., 9 avril 1993, *M. D.*, n° 138653, rec. 110 ; CE Ass., 16 janvier 1981, *Conté*, n° 20527, rec. 20 ; CE Ass., 7 février 1947, *D'Aillières*, n° 79128, rec. 50.

arrêt sur un motif étranger aux questions soulevées par ces moyens de défense »¹⁹³⁰. De tels moyens sont en effet insusceptibles de modifier la solution dès lors qu'ils contestaient des moyens eux-mêmes insusceptibles de la modifier et, pour cette raison, économisés. La question se pose de savoir s'il faut considérer de tels moyens comme inopérants¹⁹³¹. Il demeure en toute hypothèse certain qu'est autorisée l'économie du moyen opposé au moyen économisé¹⁹³².

b. En cas de rejet de la demande

634. Comme lorsqu'il accueille les conclusions du demandeur, le juge, en cas de rejet de la demande, peut économiser certains moyens s'avérant insusceptibles de modifier la solution, qu'ils aient été invoqués en demande (i) ou en défense (ii).

i) Economie des moyens du demandeur

635. En cas de rejet de la demande, quatre hypothèses d'économie des moyens du demandeur peuvent être identifiées.

636. La première consiste à rejeter un recours en appel ou en cassation contre une décision fondée sur plusieurs motifs suffisant chacun à justifier la solution. Le juge de cassation, saisi d'une décision de rejet fondée sur plusieurs motifs, peut se borner à valider le premier motif, pour rejeter le pourvoi, en précisant que « ce motif suffit à justifier le dispositif du jugement attaqué (...) sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens contestant l'autre motif retenu par le tribunal administratif »¹⁹³³. Il y a tout lieu de penser que la même solution s'applique en appel. Le juge d'appel jouit de cette même latitude à l'égard d'une décision d'annulation fondée sur plusieurs motifs : il n'est pas tenu de répondre à l'ensemble des

¹⁹³⁰ CE, 9 juillet 2003, *Commune de Belloy-en-France*, n° 229494, inédit. Cf. également : CE, 30 mai 2016, *Milonga*, n° 384114, aux tables sur un autre point.

¹⁹³¹ En ce sens, v. G. Pellissier, concl. sur CE, 3 octobre 2012, *Société Valterra et société Champagne Epannage*, *BJCP*, n° 86, 2013, p. 56. Par une même logique, est inopérant le moyen de défense soulevant l'illégalité de l'acte dont la demande invoque la violation, dès lors que le juge ne s'est pas fondé sur ledit acte pour rendre sa décision, cf. CE, 15 juin 2011, *Naman*, n° 324982, rec. 293 : la juridiction « ne s'étant pas fondée, pour estimer que l'obligation d'organiser une conciliation n'était pas applicable en l'espèce, sur les lettres circulaires du conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes (...), elle n'avait pas à répondre au moyen inopérant tiré de leur illégalité ».

¹⁹³² On en trouve une confirmation dans les conclusions de Francis Donnat sur CE, 27 juillet 2005, *Commune de Saint-Anne*, *RFDA*, 2005, p. 1137 : « Le premier moyen (...) est tiré de ce que la cour aurait omis de répondre aux moyens (...) soulevés devant elle tirés de ce que le jugement aurait méconnu les principes d'égalité et de libre administration des communes. (...) Mais la cour n'avait pas besoin de se prononcer sur ces moyens dès lors qu'elle a choisi de retenir, pour confirmer l'annulation de la délibération litigieuse, celui tiré de la méconnaissance du principe de neutralité du service public. Vous ne pouvez, en tant que juges de cassation, lui reprocher d'avoir utilisé ce qu'il vous arrive parfois d'appeler l'économie des moyens. ».

¹⁹³³ CE, 9 novembre 2015, *Vandenbuck*, n° 380299, *BJDU*, 2016, p. 70, concl. Domino.

moyens de l'appelant les contestant, dès lors qu'il considère que l'un des motifs des premiers juges justifie l'annulation et donc le rejet de l'appel¹⁹³⁴.

637. La deuxième hypothèse concerne le rejet d'une requête pour irrecevabilité. Dans ce cas, l'ensemble des moyens de fond soulevés par le demandeur pourront être économisés, comme le dit explicitement l'arrêt de Section *Consorts Dospital*¹⁹³⁵. Cette économie peut être le fait du juge supérieur opérant une substitution de motifs : le juge de cassation qui substitue, au fondement de la décision juridictionnelle contestée, un motif de rejet pour irrecevabilité à un motif de rejet au fond, peut constater que le nouveau motif « est de nature à justifier le dispositif », et ainsi rejeter le pourvoi « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête »¹⁹³⁶.

La formulation d'un arrêt *Sieur Garigue*¹⁹³⁷ souligne la logique d'une telle solution. Le requérant reprochait au tribunal administratif de n'avoir pas répondu à un moyen visant à faire constater le bien-fondé de ses prétentions, tandis que sa première demande avait été rejetée comme dirigée devant une juridiction incompétente, et sa seconde demande rejetée pour irrecevabilité. Le Conseil d'Etat lui répond que le tribunal a pu régulièrement économiser ce moyen, « la circonstance ainsi invoquée étant sans influence sur la compétence du tribunal en ce qui concerne la première demande et sur l'irrecevabilité de la deuxième ». La mention de l'arrêt dans les tables confirme qu'est régulier un « Jugement n'ayant pas répondu sur un point sans influence » sur les motifs soutenant la solution.

Il faut également préciser que lorsque la requête est rejetée sur le fondement de l'une des fins de non-recevoir soulevées par le défendeur, le juge peut économiser la réponse aux autres fins de non-recevoir, en même temps que les moyens soulevés par le demandeur les contestant.

638. Troisième hypothèse : le juge peut ne pas répondre aux moyens inopérants soulevés par le demandeur qui sont, par nature, insusceptibles de modifier la solution¹⁹³⁸. En

¹⁹³⁴ CE, 10 février 2010, *Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes*, n° 327067, rec. t. 929 ; *AJDA*, 2010, p. 293, obs. Brondel ; *RLCT*, 2010, n° 1603, obs. Glaser, n° 1636, note Montain-Domenach. Une telle liberté est en revanche interdite au juge de cassation par l'arrêt CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit.

¹⁹³⁵ CE Sect., 21 février 1969, *Consorts Dospital*, rec. 116. Une telle hypothèse peut être intégrée dans la catégorie des économies au-delà du moyen, dès lors que ces moyens deviennent insusceptibles de modifier la solution en conséquence de l'état de la requête elle-même, v. *infra*. De même, le rejet de la demande est propice à des économies en-deçà du moyen, à commencer par les économies d'arguments, que nous étudierons ci-dessous.

¹⁹³⁶ CE, 28 juillet 2000, *Laniel*, n° 179445, rec. t. p. 839.

¹⁹³⁷ CE, 2 mai 1958, *Sieur Garigue*, rec. 251, rec. t. 986.

¹⁹³⁸ Cf. ci-après, n° 645 et s.

cas de compétence liée de l'auteur de l'acte, c'est l'ensemble des moyens de légalité soulevés par le demandeur qui se trouvent économisés¹⁹³⁹.

639. Enfin, doit être souligné un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, mentionné aux tables sur ce point, considérant que « dès lors qu'un jugement ne fait pas entièrement droit aux conclusions d'indemnisation du requérant, toute omission à statuer sur l'une des fautes alléguées ou sur l'un des cas d'ouverture de la responsabilité invoqué est de nature à vicier sa régularité, sauf s'il est manifeste que le moyen omis n'aurait pas été de nature à permettre une indemnisation plus importante du préjudice subi »¹⁹⁴⁰. La généralisation de cette solution marquerait un assouplissement des obligations du juge par extension de la catégorie des moyens insusceptibles de modifier la solution.

ii) Economie des moyens du défendeur

640. En cas de rejet de la demande, il est possible de distinguer deux cas de figures.

641. Premièrement, lorsque la demande est rejetée directement au fond, en plus de l'économie des moyens de défense soulevés à l'encontre des moyens de demande eux-mêmes économisés, le juge économisera l'ensemble des fins de non-recevoir soulevées par le défendeur¹⁹⁴¹. Si l'arrêt *Monus* de 1973¹⁹⁴² est régulièrement cité comme jurisprudence de référence ici¹⁹⁴³, le Conseil d'Etat avait déjà adopté cette solution trois ans plus tôt dans un arrêt *Dame veuve Herbe*, clairement mentionné sur ce point dans les tables du recueil¹⁹⁴⁴. Cette jurisprudence est régulièrement et explicitement rappelée¹⁹⁴⁵. Le juge d'appel peut lui-

¹⁹³⁹ Cf. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 928 – 1°, p. 816 ; F. Poulet, op. cit., p. 365 sqq ; CE Sect., 30 juillet 2003, *Djaoui*, précit. ; CE Sect., 3 février 1999, *Montaignac*, précit. ; CE Sect., 6 novembre 1959, *Coopérative laitière de Belfort*, précit. ; CE, 19 novembre 1954, *Grefte*, précit.

¹⁹⁴⁰ CAA Paris, 23 janvier 2006, *Société Groupe Salmon Arc en Ciel*, n° 04PA01092, rec. t. 1083 : en l'espèce, « il n'est pas manifeste qu'en retenant » l'autre moyen économisé, « les premiers juges n'auraient pas été conduits à apprécier différemment la part respective de la faute de l'Etat et de la faute de la victime ». L'arrêt est donc annulé pour irrégularité.

¹⁹⁴¹ P. ex., se prononçant « sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'Intérieur », CE Sect., 30 juin 1950, *Sieur Massonau*, rec. 400, concl. Delvolvé. Cette économie peut être pratiquée par le juge de première instance, p. ex. CE Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne Pour Occitanie Pays Catalan*, n° 403928, rec. 233 ; par le juge d'appel, p. ex. CE, 15 février 2017, *Ministre de l'intérieur c. Mme Agry-Verdun*, n° 407355, rec. 47 ; par le juge de cassation, p. ex. CE, 17 décembre 2008, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c. M. et Mme Zaouya*, n° 292088, rec. 465.

¹⁹⁴² CE, 18 juillet 1973, *Monus*, rec. 527 : « les premiers juges n'étaient pas tenus de se prononcer sur la recevabilité de la demande dès lors que les conclusions de celle-ci devaient être rejetées au fond ».

¹⁹⁴³ P. ex. : R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 470, p. 389 ; J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif », loc. cit., spéc. p. 218 ; E. Akoun, op. cit., n° 192, p. 129, n° 829, p. 474 ; M. Lannoy, op. cit., n° 140, p. 55.

¹⁹⁴⁴ CE, 30 janvier 1970, *Dame veuve Herbe et a.*, rec. 73 : « il est constant que le Tribunal administratif n'a pas statué sur cette fin de non-recevoir ; qu'il pouvait s'abstenir de le faire dans la mesure où il rejetait pour un autre motif les conclusions dont il était saisi ». La mention dans les tables est tout aussi claire (rec. t. 1155) : « il est possible de rejeter au fond des conclusions sans statuer sur la fin de non recevoir invoquée. ».

¹⁹⁴⁵ P. ex. : CE, 3 septembre 2007, *Villeneuve*, n° 284954, *AJDA*, 2007, p. 1667 ; CE, 27 février 2015, *Société Eurodif SA*, n° 368147, inédit.

même annuler un jugement d'annulation sur un motif de fond « sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité des demandes de première instance »¹⁹⁴⁶.

642. Deuxièmement, lorsque la demande est rejetée pour irrecevabilité, le juge pourra accueillir une fin de non-recevoir soulevée par le défendeur, tout en économisant une autre¹⁹⁴⁷. Le juge d'appel jouit de la même latitude¹⁹⁴⁸. Toujours en cas de rejet de la demande pour irrecevabilité, le juge économisera les moyens de défense au fond soulevés par le défendeur.

643. De façon générale, le juge se fondant sur un motif suffisant à justifier le rejet de la demande, pourra économiser les autres moyens du défendeur visant au même résultat¹⁹⁴⁹.

2. UNE GRILLE DE LECTURE GLOBALE

644. La possibilité pour le juge de ne pas répondre expressément aux moyens inopérants et à certains arguments est généralement présentée comme un assouplissement de l'obligation de réponse à tous les moyens, ou comme l'application de règles qui leur sont propres. Or, la possibilité de les économiser peut être analysée comme constituant une déclinaison de la grille de lecture proposée : de par leur définition même, moyens inopérants (*a*) et arguments (*b*) ne sont pas susceptibles de modifier la solution. De plus, cette notion permet de comprendre d'autres formes d'économie que celle concernant les moyens en eux-mêmes. La pratique d'économies en-deçà des moyens (*c*) ou au-delà des moyens (*d*) s'explique par la même logique.

¹⁹⁴⁶ P. ex. : CE Sect., 15 mai 1992, *Commune de Cruseilles*, n° 118573, 118867, rec. 210 ; *DA*, 1992, p. 1, concl. Pochard ; *AJDA*, 1992, p. 756, note Morand-Deville.

¹⁹⁴⁷ P. ex., CE Sect., 4 octobre 2012, *M. Rousseaux*, n° 347312, rec. 349 : rejetant comme irrecevable des conclusions dirigées contre un acte insusceptible de faire l'objet d'un recours « sans qu'il soit besoin d'examiner l'exception de chose jugée » soulevée par le défendeur ; CE Sect., 8 octobre 1971, *Syndicat national des architectes chargés de la construction d'HLM*, n° 78259, rec. 586 : rejetant les conclusions pour défaut de caractère décisif de l'acte attaqué, « sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'équipement et du logement ». *Idem* : CE, 5 novembre 1971, *SCI La Roxane et Sieur Guigues*, n° 80673, rec. 658 ; CE, 27 novembre 2000, *Mme Ohayon*, rec. 558, *RFDA*, 2000, p. 289 ; CE, 16 février 2001, *Association pour l'égalité aux concours et aux examens*, n° 221622, rec. 67 ; CE, 7 décembre 2001, *Syndicat de copropriétaires des Reaux*, n° 212273, rec. 638.

¹⁹⁴⁸ CE, 26 février 2003, *AP-HP*, n° 223899, *AJDA*, 2003, p. 1294 : la cour administrative d'appel « qui avait déclaré irrecevables, comme nouvelles en appel », les conclusions indemnitaires de l'appelant, « n'était pas tenue de répondre au moyen [du défendeur] tiré de ce que ces conclusions étaient également irrecevables faute d'être assorties de précisions chiffrées. » Cf. également : CE, 7 juin 2017, *Société Le Muselet Valentin*, n° 386627, *AJDA*, 2017, p. 1445 ; CE, 17 mai 2013, *M. A.*, n° 347220, inédit. Le juge d'appel peut d'ailleurs annuler un jugement d'annulation au motif de l'irrecevabilité de la demande de première instance « sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre fin de non-recevoir opposée aux demandes devant le juge administratif », CE Sect., 15 mai 1992, *Commune de Cruseilles*, n° 118573, rec. 210.

¹⁹⁴⁹ CE, 1^{er} février 2012, *M. Padureau*, n° 349749, rec. t. 748 : rejetant une demande de référé-mesures utiles au motif que la condition d'urgence n'était pas satisfaite, le Conseil d'Etat motive sa décision « sans qu'il soit besoin de rechercher si la mesure sollicitée ne se heurte à aucune contestation sérieuse », se gardant ainsi de répondre aux moyens du défendeur soulevés en ce sens. Pour une analyse de l'économie de moyens ici pratiquée, v. la note de Nelly Ach, *AJDA*, 2012, p. 1737.

a. Une grille de lecture applicable à l'économie des moyens inopérants

645. L'économie des moyens inopérants ne procède pas d'une règle spéciale, mais de la même logique et du même régime que toute économie de moyens : le moyen inopérant est par définition insusceptible de modifier la solution (*i*). Elle pose cependant problème, car en poussant à son terme la logique du droit au silence à l'égard des moyens insusceptibles de modifier la solution, le Conseil d'Etat affecte, dans ce cas particulier, l'intelligibilité de ses décisions (*ii*).

i) Analyse de l'économie des moyens inopérants comme déclinaison logique du régime général de l'obligation de réponse aux moyens

646. L'économie des moyens inopérants présentée comme une exception – Selon une jurisprudence constante, le juge n'est pas obligé de se prononcer dans ses motifs sur les moyens inopérants¹⁹⁵⁰. Faut-il voir dans cette jurisprudence l'application d'une règle particulière, spécialement réservée aux moyens inopérants ?

Les auteurs affirment généralement que la possibilité pour le juge de ne pas répondre expressément aux moyens inopérants constitue une exception, selon certains, à l'obligation de répondre à tous les moyens du demandeur en cas de rejet¹⁹⁵¹, selon d'autres, à l'obligation de répondre à tous les moyens de la partie perdante¹⁹⁵², ou tout simplement une exception à l'obligation de principe de répondre à tous les moyens soulevés¹⁹⁵³. Sous cet angle de vue, l'économie des moyens inopérants aurait son explication propre, ces moyens particuliers seraient soumis à une règle différente des autres moyens.

647. L'économie des moyens inopérants en tant que moyens insusceptibles de modifier la solution – Au contraire, cette possible économie des moyens inopérants s'inscrit dans la même grille de lecture que l'économie de tout autre moyen. Dès leur invocation, les moyens inopérants sont par définition des raisonnements incapables de justifier l'accueil des

¹⁹⁵⁰ CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, précit. V. également CE, 28 janvier 1966, *Sieur Bajon*, rec. 68 ; CE, 3 mai 1967, *Cousin*, rec. 186 ; CE Sect., 27 juillet 2005, *Million*, rec. 336 : la juridiction ne commet pas d'irrégularité « en s'abstenant de répondre aux moyens inopérants ». Florian Poulet a par ailleurs démontré que la possibilité d'économiser les moyens inopérants s'avère bien antérieure à la jurisprudence de référence *Boileau* de 1960 (cf. F. Poulet, *op. cit.*, p. 548). Deux cas particuliers doivent cependant être relevés. D'une part, lorsque le requérant n'a soulevé que des moyens inopérants, l'obligation de motivation impose au juge de répondre expressément au moins à l'un d'entre eux. D'autre part, lorsque le juge rejette une requête par ordonnance de tri sur le fondement des articles R. 122-12 ou R. 222-1 du code de justice administrative en raison, notamment, de l'inopérance des moyens de la requête, il doit qualifier expressément leur caractère inopérant dans son ordonnance. Sur ces deux hypothèses précises, cf. F. Poulet, *op. cit.*, p. 558 sqq.

¹⁹⁵¹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1082 – 1°, p. 964 ; O. Le Bot, *op. cit.*, n° 553, p. 276 ; P. Cassia, obs. sur CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon*, *op. cit.*, n° 65.9, p. 1248 ; J.-C. Ricci, *op. cit.*, n° 440, p. 218.

¹⁹⁵² C. Broyelle, *op. cit.*, n° 348, p. 249 sq. ; D. Bailleul, *Le procès administratif*, *op. cit.*, p. 145 sq.

¹⁹⁵³ J.-M. Auby, R. Drago, *op. cit.*, t. 2, n° 1539, p. 609 ; M.-C. Rouault, *op. cit.*, n° 725, p. 466.

conclusions, indépendamment de la réponse apportée à quelque autre moyen, et indépendamment de leur éventuel bien-fondé. S'ils sont insusceptibles de *déterminer* la solution, ils sont *a fortiori*, et par nature, toujours insusceptibles de *modifier* la solution impliquée par la réponse apportée à d'autres moyens. Ainsi, il est possible de voir dans l'économie des moyens inopérants, non pas une solution particulière, mais une déclinaison de notre analyse des conditions de l'économie des moyens.

ii) Critique de l'économie des moyens inopérants comme pratique inintelligible pour le justiciable

648. Bien qu'elle s'intègre dans la logique générale de l'obligation de réponse aux moyens, l'économie des moyens inopérants soutenant un chef de demande rejeté, devrait être abandonnée. La proposition a été défendue par le professeur Poulet dans sa thèse, et nous renvoyons à ses arguments, auxquels nous nous rallions : l'intelligibilité et l'acceptabilité des décisions sont affectées par le rejet implicite des moyens inopérants, tandis que le gain d'une telle économie sur le terrain de la bonne administration de la justice est limité¹⁹⁵⁴. Au-delà de la discussion générale comparant les fonctions et critiques de l'économie des moyens¹⁹⁵⁵, il faut souligner les arguments spécifiques à cette hypothèse d'économie et qui justifient la proposition de son abandon. Ils sont de trois ordres : l'économie des moyens inopérants invoqués au soutien d'une demande rejetée constitue l'hypothèse la moins intelligible d'économie de moyens pour les justiciables ; son abandon n'entraînerait qu'une modification marginale, et même une simplification, du régime général de l'économie des moyens ; la pratique des juges tend déjà vers son abandon.

649. Une hypothèse d'économie de moyens inintelligible pour le justiciable – Le constat par le requérant dont les conclusions sont rejetées, que l'un de ses moyens, régulièrement invoqué et analysé dans les visas, n'a pas obtenu de réponse dans les motifs, ne peut être que source de frustration et d'incompréhension. Contrairement au rejet pour irrecevabilité sans examen du fond et inversement, ou à l'économie des moyens soutenant une demande accueillie, ici le moyen économisé s'intègre aux motifs du juge et soutient un chef de demande rejeté.

Certes, nous avons proposé la démonstration que l'économie des moyens inopérants s'inscrit dans la logique de toute économie de moyen invoqué. Mais expliquer n'est pas justifier et une simplification des conditions de l'économie des moyens justifierait un abandon de la possibilité d'économiser, par rejet implicite, les moyens inopérants venant au soutien

¹⁹⁵⁴ F. Poulet, *op. cit.*, p. 578 sqq.

¹⁹⁵⁵ Cf. première Partie, Titre 1.

d'un chef de demande rejeté au fond. En application du régime général de l'économie des moyens, le juge peut économiser tout moyen dont le raisonnement est insusceptible de modifier la solution du litige impliquée par la réponse aux autres moyens, ce qui l'autorise, *a fortiori*, à économiser tout moyen inopérant, c'est-à-dire formulant un raisonnement insusceptible même de justifier la solution. Mais si la cohérence du système se tient, sa compréhension par les justiciables relève du défi intellectuel.

650. Une modification marginale et simplificatrice du régime général des conditions de l'économie des moyens – Si, en cas de rejet au fond des conclusions, il existe un moyen supplémentaire, invoqué à leur soutien et auquel il n'a pas été répondu expressément, il peut être considéré au premier abord comme pouvant modifier la solution. Au lieu de se borner à ce simple constat, l'état actuel du droit impose d'analyser le contenu du moyen pour constater que le raisonnement qu'il formule est, en soi, insusceptible de justifier ou modifier la solution. Il serait plus simple de se borner à affirmer que le juge doit répondre expressément à tout moyen susceptible de modifier la solution indépendamment de l'examen de son raisonnement, opérant ou inopérant. Dans cette optique, la seule existence du moyen de fond invoqué au soutien d'un chef de demande rejeté au fond, imposerait par construction d'y répondre expressément.

651. De la désuétude à l'interdiction – L'adaptation serait marginale : les magistrats administratifs prennent largement l'initiative d'écarter expressément les moyens inopérants¹⁹⁵⁶, tandis que les propositions du *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative* et les recommandations qui s'en sont suivies du président de la Section du contentieux, invitent à indiquer le motif par lequel tel moyen est écarté comme inopérant¹⁹⁵⁷. Tandis que l'économie des moyens inopérants tend vers la désuétude, il serait possible et souhaitable, par une décision du Conseil d'Etat en formation solennelle, d'en imposer le rejet exprès lorsqu'ils soutiennent un chef de demande rejeté. La nécessité d'interdire de telles économies des moyens inopérants se justifie au nom de la simplification des conditions de l'économie des moyens. Elle s'impose également, nous le verrons, au regard de ses conséquences, dans la mesure où l'économie d'un moyen inopérant soutenant une demande rejetée est considérée comme valant rejet implicite, source d'incertitudes supplémentaires¹⁹⁵⁸.

¹⁹⁵⁶ V. F. Poulet, *op. cit.*, p. 599.

¹⁹⁵⁷ P. Martin (dir.), *op. cit.*, proposition n° 11, p. 36 ; B. Stirn, note du président de la section du contentieux du Conseil d'État à l'attention de Mesdames et Messieurs les membres de la section du contentieux, relative à la rédaction des décisions, 22 juin 2012, cité notamment *in* V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 310.

¹⁹⁵⁸ Cf. n° 991 et s.

652. Menacée, l'économie des moyens inopérants demeure cependant et s'inscrit dans la logique du régime général de l'économie des moyens : la définition même du moyen inopérant justifie de le regarder comme *a fortiori* insusceptible de modifier la solution¹⁹⁵⁹. Il en va de même des arguments. Tous deux peuvent être économisés en raison de leurs caractères propres, « les moyens inopérants et les arguments n'étant pas susceptibles d'avoir une influence sur le sens de la décision »¹⁹⁶⁰.

b. Une grille de lecture applicable à l'économie des arguments

653. L'économie des arguments présentée comme exception à l'obligation de réponse aux moyens – C'est également une jurisprudence constante qui reconnaît au juge la possibilité de ne pas répondre à tous les arguments que les parties soulèvent¹⁹⁶¹. Cette possibilité est généralement présentée comme une exception à l'obligation de réponse à tous les moyens¹⁹⁶². En adoptant la grille de lecture proposée, cette possible économie peut s'expliquer par le fait que les arguments, par définition, ne satisfont pas la seconde condition.

654. L'économie des arguments comme éléments du raisonnement insusceptibles de modifier la solution – La non-obligation de réponse à l'ensemble des arguments invoqués s'explique par leur incapacité à pouvoir modifier le contenu de la solution, incapacité inscrite dans la notion même d'argument au sens contentieux. Si moyens et arguments participent tous deux au soutien des conclusions d'une partie, les moyens représentent un niveau de raisonnement à même de justifier, à lui seul, l'accueil de tout ou partie des conclusions, ce qui, précisément, n'est pas le cas des arguments¹⁹⁶³. Défini par opposition au moyen, l'argument est un élément du raisonnement dont l'insuffisante généralité l'empêche d'entraîner à lui seul l'accueil de tout ou partie des conclusions. L'argument est donc en lui-même, et à lui seul, insusceptible de déterminer la solution, et par là même de la modifier ; de par sa définition, il ne satisfait pas la seconde condition ici exposée.

¹⁹⁵⁹ Pour une analyse détaillée de l'inclusion des moyens inopérants dans la catégorie des moyens insusceptibles de modifier la solution, cf. Moyen susceptible de modifier la solution et moyen inopérant, n° 610 et s.

¹⁹⁶⁰ P. Cassia, obs. sous CE Sect., 21 novembre 1930, *Dame veuve Benoît*, *GACA*, 6^e éd., n° 22.12, p. 534.

¹⁹⁶¹ LCE, 23 juin 1965, *Syndicat des commerçants-étalagistes de la plaine du Forez*, rec. 377 ; CE, 23 novembre 1966, *Société d'exploitation du sanatorium Regina*, rec. 619 ; CE, 4 mars 1970, *Société X.*, n° 76873, rec. 155 ; CE, 7 juillet 1978, *Massip*, n° 94837, rec. 301 ; CE Ass., 9 octobre 1992, *Mme Acquaviva*, n° 113045, rec. 360 ; CE, 6 janvier 1995, *M. Gouazé*, n° 139728, rec. 12 ; CE, 3 octobre 1999, *M. Leriche*, n° 195512, rec. 402 ; CE, 28 juillet 2011, *Commune de la Garde*, n° 324123, rec. 436.

¹⁹⁶² C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, op. cit., p. 161 ; J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, op. cit., n° 434, p. 216 ; J.-M. Auby, R. Drago, op. cit., t. 2, n° 1539, p. 609 ; M.-C. Rouault, op. cit., n° 725, p. 466 ; R. Odent, op. cit., t. 1, p. 750.

¹⁹⁶³ Cf. n° 9.

655. La possibilité d'économiser les arguments peut être considérée comme celle d'une économie *en-deçà* du moyen, ou de sous-économie. Tout en répondant à un moyen, le juge peut en effet ne pas se prononcer sur certains des éléments qui le soutiennent.

c. Une grille de lecture applicable aux hypothèses d'économie en-deçà des moyens

656. Le principe d'une économie en-deçà du moyen – Le juge peut, dans une grande variété d'hypothèses dépassant le seul cas des arguments, au sein même de la réponse à un moyen, économiser la réponse à certains de ses éléments constitutifs dès lors que ces éléments ne sont plus susceptibles de modifier la réponse au moyen.

657. Economie entre les motifs de rejet d'un moyen – Le juge peut rejeter un moyen comme inopérant, irrecevable ou mal-fondé. Chacun de ces états du moyen justifie à lui seul son rejet, si bien que le juge peut, après avoir constaté l'un de ces trois états, se garder de se prononcer sur les autres. Appliquant le principe d'économie, c'est la pratique qu'il adopte généralement. Elle s'appuie sur l'autonomie des trois états du moyen¹⁹⁶⁴.

658. Economie entre les conditions d'engagement de la responsabilité – L'accueil du moyen tiré d'une faute de l'administration ne peut être accueilli au soutien de conclusions indemnitaires, qu'à la condition que trois éléments soient réunis : une faute, un lien de causalité, un préjudice. Le constat du défaut de l'un de ces trois éléments permet au juge de rejeter le moyen sans se prononcer sur les deux autres¹⁹⁶⁵. Comme l'expliquait Ernest Faye à propos du même pragmatisme adopté par la Cour de cassation, « L'arrêt qui constate

¹⁹⁶⁴ Comme l'a démontré le professeur Poulet, l'état d'inopérance d'un moyen est autonome de sa recevabilité (F. Poulet, *op. cit.*, pp. 64 à 100) et de son bien-fondé (*ibid.*, pp. 101 à 128). Par conséquent, le juge peut le rejeter comme irrecevable sans se prononcer sur son opérance. Il en va de même entre inopérance et mal-fondé et « le plus souvent, le juge administratif écarte le moyen inopérant sans prendre parti sur son caractère fondé » (*ibid.*, p. 122). Cette économie peut être explicite, le juge rejetant pour inopérance un moyen qui « ne saurait dès lors, quel qu'en soit le bien-fondé, entraîner l'annulation » (CE, 27 octobre 2011, *Association de défense des victimes de l'amiante de Cherbourg*, n° 338882, rec. 533). L'économie de réponse peut même s'opérer entre motifs d'inopérance, dans « l'hypothèse de l'inopérance multicause » (*ibid.*, p. 123). Le juge peut, de même, rejeter un moyen inopérant sur le terrain de la recevabilité ou du bien-fondé (*ibid.*, p. 507).

¹⁹⁶⁵ P. ex., CE, 9 décembre 2015, *M. et Mme Royer*, n° 387360, *AJDA*, 2016, p. 860 : « dès lors qu'il estimait que le préjudice allégué n'était pas établi, le tribunal n'avait pas à rechercher si celui-ci trouvait sa cause directe et certaine dans une faute de l'administration ; qu'en ne procédant pas à cette recherche, le tribunal n'a donc ni commis d'erreur de droit, ni insuffisamment motivé son jugement ». V. également CE, 24 mars 2014, *M. Ardigier*, n° 360093, *AJDA*, 2014, p. 1745 : « le tribunal, dès lors qu'il jugeait que l'Etat n'avait pas commis de faute de nature à engager sa responsabilité, n'avait pas à rechercher si [le demandeur] se prévalait à bon droit » du préjudice allégué. Le rapporteur public peut rappeler le cas échéant que « par économie de moyens », le juge peut ne pas se prononcer sur certains éléments pour rejeter : « s'il n'y a pas de préjudice certain, il n'a pas besoin de rechercher le caractère direct du lien de causalité. » (G. Dumortier, concl. sur CE, 8 avril 2013, *M. Brenne*, n° 334581, inédites.)

l'absence d'une des conditions qui seraient indispensables pour justifier la demande n'a pas besoin de s'expliquer sur les autres. »¹⁹⁶⁶

659. Economie entre les conditions de renvoi d'une QPC – Une question prioritaire de constitutionnalité est assimilée à un moyen¹⁹⁶⁷, et son renvoi au Conseil constitutionnel dépend de la réunion de trois conditions : son caractère sérieux ou nouveau, son applicabilité au litige, et qu'elle n'ait pas été déjà déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Le juge administratif peut refuser de renvoyer la question, et ainsi rejeter le moyen, au motif qu'elle ne présente pas un caractère sérieux et n'est pas nouvelle, sans examiner les conditions d'applicabilité au litige et d'autorité de chose jugée¹⁹⁶⁸, ou au motif que le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur la question, sans examiner les deux autres conditions¹⁹⁶⁹.

660. Economie d'examen des motifs d'une décision administrative – En conséquence de la jurisprudence *Dame Perrot*¹⁹⁷⁰ permettant la neutralisation des motifs illégaux surabondants, le juge qui répond à un moyen tiré de l'irrégularité des motifs d'une décision administrative peut se contenter de constater la régularité de l'un des motifs suffisant à justifier la décision, et ainsi s'abstenir d'examiner la régularité des autres motifs¹⁹⁷¹. Une lecture alternative peut consister à considérer que chaque argumentation propre à l'un des différents motifs constitue un moyen¹⁹⁷², ce qui change les termes de l'analyse sans en changer

¹⁹⁶⁶ E. Faye, *op. cit.*, n° 96, p. 115.

¹⁹⁶⁷ Cf. ordonnance modifiée n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, articles 23-1 et 23-5.

¹⁹⁶⁸ P. ex. : CE, 21 octobre 2010, *Conférence nationale des présidents des unions régionales des médecins libéraux*, rec. 66 ; CE, 16 avril 2010, *Association ALCALY*, n° 320667, rec. t. 810.

¹⁹⁶⁹ P. ex. : CE, 19 mai 2010, *Commune de Buc*, n° 330310, rec. 169.

¹⁹⁷⁰ CE Ass., 13 janvier 1968, *Dame Perrot*, rec. 39 ; *AJDA*, 1968, p. 179, concl. Kahn.

¹⁹⁷¹ P. ex. : CE, 6 novembre 2013, *Société les Tamarines*, n° 340982, inédit : « Considérant (...) que la cour a entendu juger que les seuls motifs de la décision litigieuse tirés de l'impossibilité de procéder à la reconstruction d'un bâtiment en état de ruine situé dans un espace remarquable du littoral suffisaient à justifier légalement la décision litigieuse ; qu'elle n'a, par suite, pas entaché son arrêt d'insuffisance de motivation en ne se prononçant pas sur les moyens dirigés contre le motif de l'arrêt litigieux relatif aux difficultés de raccordement au réseau d'alimentation en eau potable ». Un arrêt commenté de la cour administrative d'appel de Lyon illustre la similarité des logiques à l'œuvre (CAA Lyon, 4 juillet 2013, *Société Institut Clinident Biopharma*, n° 12LY01194). Le juge d'appel se trouvait saisi suite à un jugement de rejet d'une demande d'annulation d'une décision de retrait d'autorisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, fondée sur deux motifs. Après avoir validé le premier motif de refus, la cour se garde d'examiner la légalité du second motif « tiré de l'atteinte au principe de non patrimonialité des éléments et produits du corps humain », dès lors qu'« il résulte de l'instruction que le directeur général de [l'agence] aurait pris la même décision s'il s'était fondé seulement sur le motif mentionné ci-dessus, tiré de l'absence de finalité thérapeutique avérée du projet. » Les arguments contestant le second motif ne sont pas examinés et le professeur Egéa commentant la décision peut écrire que le juge a recouru au « principe de l'économie des moyens » afin ne pas trancher une question particulièrement délicate (P. Egéa, note sous CAA Lyon, 4 juillet 2013, *Société Institut Clinident Biopharma, D.*, 2013, p. 2452, spéc. p. 2455).

¹⁹⁷² P. ex. : CAA Douai, 16 décembre 2004, *Commune d'Angicourt*, n° 01DA01142, inédit.

le sens : après avoir validé un premier motif, le juge pourra économiser les moyens dirigés contre les autres motifs en tant que moyens insusceptibles de modifier la solution.

661. Economie entre les illégalités soulevées à l'appui d'une exception d'illégalité – L'intégration des illégalités soulevées à l'appui d'une exception d'illégalité, dans la catégorie des économies en-deçà du moyen, est délicate. Il y a été procédé du fait qu'une exception d'illégalité constitue, en elle-même, un moyen¹⁹⁷³ et que les illégalités soulevées à cette occasion viennent à son soutien. Cependant, ces illégalités peuvent être considérées comme de véritables moyens, et pour ainsi dire, des moyens dans le moyen¹⁹⁷⁴. Ceux-ci sont soumis au même régime que tout autre moyen quant à l'obligation du juge d'y répondre expressément¹⁹⁷⁵.

C'est donc essentiellement pour démontrer l'étendue de la grille de lecture proposée que ce type de moyen spécifique a été distingué, pour mieux rappeler, finalement, qu'elle leur est pleinement applicable. Le juge peut ainsi ne pas se prononcer sur l'ensemble des illégalités soulevées à l'appui d'une exception d'illégalité¹⁹⁷⁶.

d. Une grille de lecture applicable aux hypothèses d'économie au-delà des moyens

662. Dans certaines configurations, le juge peut économiser tout un ensemble de moyens pour des raisons qui ne sont pas propres à ces moyens, mais à la demande en elle-même, au soutien de laquelle ces moyens sont invoqués. Dans ce cas, le moyen est insusceptible de modifier la solution car il soutient une requête vouée au rejet pour une raison

¹⁹⁷³ Cf. CE, 10 juillet 1995, *Commune de la Tremblade et a.*, n° 148139, rec. t. 994 ; O. Gohin, « Exception d'illégalité », *RDCA*, n° 2 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 768, p. 681 ; R. Abraham, concl. sur CE Sect., 20 juin 1997, *Kessai*, *AJDA*, 1997, p. 894.

¹⁹⁷⁴ En ce sens, le Conseil d'Etat peut évoquer les « moyens » soulevés à l'appui d'une exception d'illégalité, p. ex. : CE, 4 juillet 1997, *Les Verts Île-de-France et a.*, n° 143842, rec. 287.

¹⁹⁷⁵ Peut ainsi être censuré en appel le tribunal administratif qui « a omis de répondre au moyen tiré, par voie d'exception, de ce que l'arrêté préfectoral » litigieux serait intervenu dans des conditions procédurales irrégulières, CE, 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant-en-Touraine*, n° 92276, rec. 467.

¹⁹⁷⁶ L'arrêt d'Assemblée *ANODE* du 19 juillet 2017 en donne une illustration, relativement à une exception d'inconventionnalité d'une loi, à laquelle il était reproché d'être à plusieurs égards incompatible avec les objectifs d'une directive. La conventionnalité des dispositions législatives contestées par voie d'exception était soumise au respect de plusieurs conditions cumulatives. Après avoir constaté que la réglementation tarifaire contestée « ne poursuit aucun objectif d'intérêt économique général », le Conseil d'Etat peut en conclure que « dès lors, les dispositions législatives (...) contestées sont incompatibles avec les objectifs poursuivis par la directive 2009/73/CE, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le caractère proportionné de la réglementation qu'elles prévoient. » (CE Ass., 19 juillet 2017, *ANODE*, n° 370321, rec. 255 ; *AJDA*, 2017, p. 1477, *ibid.*, p. 1879, chron. Odinet et Roussel ; *JCP Adm.*, 2017, p. 521, *ibid.*, p. 2275, note Minescaut). Le constat du défaut de l'une des conditions posées par la directive permet au juge de ne pas examiner le respect des autres conditions, examen insusceptible de modifier la conclusion de son analyse, à savoir l'accueil de l'exception d'inconventionnalité de la loi, privant de base légale le décret litigieux. Régis Lanneau repère ainsi dans cet arrêt une « stratégie de l'économie des moyens », en constatant que « le juge ne donne aucune indication quant à l'interprétation des autres conditions. » (R. Lanneau, note sous CE Ass., 19 juillet 2017, *ANODE*, *DA*, n° 10, octobre 2017, comm. 43.).

étrangère à ce moyen et qui, pour ainsi dire, le dépasse. Il en est ainsi dans l'hypothèse classique d'un rejet de la requête du fait de l'incompétence de la juridiction ou de son irrecevabilité, permettant au juge de ne répondre à aucun des moyens de fond¹⁹⁷⁷. Autrement dit, « l'irrecevabilité ou l'incompétence rendent inutiles les moyens soulevés à l'instance »¹⁹⁷⁸.

L'économie de moyens résultant de causes extérieures aux moyens invoqués connaît d'autres illustrations. Ainsi, par exemple, du juge du référé-suspension qui, constatant l'absence d'une situation d'urgence, pourra rejeter la requête sans se prononcer sur aucun des moyens contestant la légalité de la décision¹⁹⁷⁹. L'impossibilité pour un moyen de modifier la solution peut également, sans difficulté d'analyse, résulter de ce qu'il est invoqué au soutien de conclusions auxquelles il n'est plus lieu de répondre¹⁹⁸⁰.

*

CONCLUSION DE SECTION

663. Détermination de la notion de moyen insusceptible de modifier la solution –

L'analyse des conditions auxquelles le juge peut pratiquer l'économie d'un moyen a nécessité, dans cette section, de dégager une notion : moyen insusceptible de modifier la solution, raisonnement argumentatif dont l'examen serait incapable de conduire à un autre dispositif que celui auquel aboutit la réponse que le juge a donnée aux autres moyens. Il

¹⁹⁷⁷ Sur l'affirmation générale selon laquelle, quand il rejette pour incompétence ou irrecevabilité, le juge peut s'abstenir de répondre à des moyens sans influence sur ces motifs de rejet, CE, 2 mai 1958, *Sieur Garigue*, précit. Affirmant, spécialement, la régularité d'une économie des moyens de fond en cas de rejet pour irrecevabilité, CE Sect., 21 février 1969, *Consorts Dospital*, précit., CE, 20 octobre 1995, *Bourgeois*, précit., CE, 8 avril 1998, *Izzo*, précit., CE, 26 juillet 2006, *Société Gestion immobilière de Provence*, précit.

¹⁹⁷⁸ C. Broyelle, *op. cit.*, n° 349, p. 250 : le juge est alors « autorisé » à « les laisser sans réponse » ; de même, V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 377. A propos du juge judiciaire, E. Faye, *op. cit.*, n° 96, p. 116 : « L'admission d'un moyen de nullité, d'une fin de non-recevoir, d'une exception, rend inutile l'examen du fond. » (souligné par nous).

¹⁹⁷⁹ CE, 26 janvier 2018, *M. B.*, n° 415730, inédit : la condition d'urgence n'étant pas remplie, le juge des référés « n'avait donc pas à répondre aux moyens soulevés par [le requérant] au soutien de sa demande ». P. ex., statuant « sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision », CE, 27 novembre 2013, *Société Wienerberger*, n° 373066, *AJDA*, 2014, p. 386. Il en va de même en référé-liberté : « dès lors qu'il rejetait la demande pour défaut d'urgence, le juge des référés n'avait pas à répondre au moyen tiré de l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale », CE, 3 juin 2011, *Mme Gayane A.*, n° 349812, inédit. P. ex., statuant « sans qu'il soit besoin de rechercher si une atteinte grave et manifestement illégale avait été portée à une liberté fondamentale », CE, 4 février 2004, *Commune d'Yvrac*, n° 263930, aux tables sur un autre point.

¹⁹⁸⁰ La jurisprudence écarte ainsi le reproche fait à un juge de ne pas avoir répondu à un moyen invoqué à l'appui de conclusions de sursis d'une décision administrative, alors qu'ayant statué sur les conclusions de fond, le juge en a déduit à juste titre qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande relative au sursis, CAA Paris, 1^{er} mars 1994, *Epoux Gazeau*, n° 92PA01322, rec. t. 1127 et 1141. De même, dès lors qu'il rejette un pourvoi, le juge de cassation n'examine pas les moyens d'appel soulevés par le requérant dans l'hypothèse d'un éventuel règlement de l'affaire au fond après cassation, CE, 17 novembre 1999, *Labat*, n° 194477, rec. t. 969 (solution implicite éclairée par la mention aux tables).

s'avère dès lors inutile à la démonstration de la solution, quelle qu'en soit sa valeur. Cette notion a été distinguée de celle de moyen inopérant au sens strict : tout moyen inopérant, parce qu'insusceptible de déterminer la solution, constitue *a fortiori* un moyen insusceptible de la modifier. En revanche, tous les moyens insusceptibles de modifier la solution ne correspondent pas à une définition rigoureuse de l'inopérance : ils peuvent n'être concernés par aucune des causes identifiées de l'inopérance et n'être pas voués au rejet.

664. Une clé de lecture pour toute économie d'un moyen invoqué – Le juge sera censuré pour n'avoir pas répondu expressément à un moyen régulièrement invoqué dont il apparaît qu'il était susceptible de modifier la solution adoptée. Les hypothèses où, à l'inverse, il peut garder le silence à l'égard de moyens insusceptibles de modifier la solution sont nombreuses. Elles traversent les contentieux et ne sont limitées ni aux moyens du demandeur, ni à ceux du défendeur, ni aux décisions d'accueil ou de rejet de la demande. Cette analyse permet d'expliquer l'économie des moyens inopérants et des arguments, qui n'apparaissent alors plus comme des exceptions, mais comme des raisonnements ou éléments de raisonnement pouvant être économisés car étant, par nature, insusceptibles de modifier la solution. La grille de lecture proposée vise ainsi à englober toute possibilité pour le juge de s'abstenir de répondre à une argumentation soulevée au cours de l'instance.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

Systematisation et unité des conditions de l'économie d'un moyen – Dans ce chapitre ont été dégagées les règles de principe soumettant la possibilité pour le juge d'économiser un moyen. Le juge n'est obligé de répondre expressément à un moyen que s'il est à la fois régulièrement invoqué *et* susceptible de modifier la solution. Si l'une de ces deux conditions fait défaut, le juge peut rendre sa décision en économisant la réponse au moyen. Cette présentation se distingue des exposés généralement fournis par les auteurs des obligations du juge en la matière. Son intérêt est d'unifier dans un même régime ce qui est d'ordinaire présenté comme l'application d'un principe comportant des exceptions, ou de règles différentes variant suivant le sort des conclusions ou la position d'une partie dans le procès. Ce régime s'applique en principe à tout contentieux, à l'égard de tout moyen et de toute partie, en cas d'accueil ou de rejet de la demande. Sa logique révèle que la technique de l'économie des moyens repose sur un équilibre entre, d'un côté, la prise en compte de la

volonté des parties, et de l'autre, la prise en compte de la nécessité du moyen dans la résolution du litige.

665. Un régime général des conditions de l'économie des moyens – Les bases de ce régime demeurent : la double condition à laquelle est soumise l'obligation de réponse expresse aux moyens constitue le droit commun en la matière. Il s'agit du régime général des conditions de l'économie des moyens que viennent, dans une certaine mesure et dans leur domaine respectif, modifier les restrictions apportées à l'économie des moyens.

CHAPITRE 2. L'ÉMERGENCE DE RESTRICTIONS À L'ÉCONOMIE DES MOYENS

666. Interdiction et encadrement de l'économie des moyens – L'économie des moyens fait l'objet d'un mouvement croissant de restriction, selon diverses modalités. La réponse à la crise de l'économie des moyens se manifeste en effet par une redéfinition des conditions d'exercice du droit au silence.

Si, dans le cadre du régime général précédemment exposé, le juge peut en principe économiser tout moyen invoqué dès lors qu'il s'avère insusceptible de modifier la solution, les initiatives du législateur et du Conseil d'Etat restreignent progressivement la liberté du juge dans l'obligation de réponse aux moyens. Les solutions adoptées peuvent être distinguées selon qu'elles consistent à interdire (*Section 1*) ou à encadrer (*Section 2*) l'économie des moyens.

SECTION 1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS INTERDITE

667. La consécration d'une proposition ancienne – L'interdiction de l'économie des moyens n'est pas une idée neuve. Le sénateur Dreyfus-Schmidt avait proposé, le 10 novembre 1987, en amendement au projet de loi portant réforme du contentieux administratif, d'adopter les dispositions suivantes : « Le juge administratif est tenu de statuer sur tous les moyens invoqués dans la requête. »¹⁹⁸¹ Le sénateur évoquait « la règle de l'économie des moyens » conduisant le juge administratif à annuler l'acte déféré pour un motif de légalité externe « sans pour autant se prononcer sur les moyens d'illégalité interne qui lui sont pourtant soumis », aboutissant « à des recours en cascade », selon l'hypothèse classique et précédemment étudiée dans laquelle l'administration, suite à une telle annulation, prend une nouvelle décision purgée de ses vices externes mais identique dans son contenu. L'obligation de réponse exhaustive viserait ainsi à « désengorger le contentieux administratif » et « rendre plus rapide la procédure »¹⁹⁸². L'amendement cependant ne fût pas adopté, après que le ministre de la Justice Albin Chalandon eut répondu que « L'obligation de répondre à tous les moyens invoqués dans la requête s'impose déjà au juge administratif. » Le législateur revînt sur ce terrain à l'occasion de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)

¹⁹⁸¹ JO, Débats, Sénat, séance du 10 novembre 1987, p. 3794, sur le projet de loi portant réforme du contentieux administratif, qui deviendra la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987.

¹⁹⁸² *Ibid.*, p. 3795.

du 13 décembre 2000, dont l'article 37 crée un nouvel article L. 600-4-1 dans le code de l'urbanisme (CU), disposant :

« Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier. »¹⁹⁸³

668. Une exception au régime général des conditions de l'économie des moyens – En application de cet article, le juge ne pourra plus économiser des moyens de fond régulièrement invoqués pour la raison qu'ils seraient insusceptibles de modifier la solution, par exception, donc, au régime général des conditions de l'économie des moyens. Concrètement, après l'accueil d'un premier moyen de légalité, il doit répondre expressément à l'ensemble des autres moyens pouvant justifier l'annulation. L'interdiction adoptée accroît les obligations du juge par rapport au droit commun.

669. Une interdiction justifiée au nom de la sécurité juridique – Les travaux parlementaires révèlent un objectif similaire à l'amendement proposé en 1987¹⁹⁸⁴. Le projet de loi SRU, enregistré le 2 février 2000, ne contenait à l'origine aucune disposition en ce sens et la proposition vint de deux amendements identiques déposés et adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 mars 2000. Il s'est agi d'« Astreindre le juge administratif à examiner tous les moyens qui lui sont soumis pour éviter la multiplication des procès sur une seule affaire »¹⁹⁸⁵. L'économie des moyens, perçue comme « une faille de la procédure contentieuse »¹⁹⁸⁶, serait exploitée par des requérants abusifs pour faire obstacle aux opérations d'urbanisme par la saisine répétée du juge. Du fait d'une réponse exhaustive aux moyens, « on n'assisterait pas à une succession de requêtes fondées sur des moyens identiques examinés au cours de procédures consécutives. »¹⁹⁸⁷ De telles vues seront confirmées lors du colloque organisé le 22 mars 2000 sur « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours »¹⁹⁸⁸. Le président Labetoulle y rappela la participation de

¹⁹⁸³ Ces dispositions sont entrées en vigueur le 14 janvier 2001 ; loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

¹⁹⁸⁴ Amendements déposés l'un par le député Dauge, l'autre par les députés Poujade et Nudant, JO, Débats, AN, séance du 14 mars 2000, p. 1970.

¹⁹⁸⁵ L. Althapé, Rapport d'information n° 265 (1999-2000), fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, déposé le 15 mars 2000, p. 9 ; disponible sur le site internet [senat.fr](http://www.senat.fr).

¹⁹⁸⁶ *Ibid.*, p. 62.

¹⁹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸⁸ L. Althapé, P. Hérisson, Rapport d'information n° 18 (2000-2001), fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », déposé le 11 octobre 2000, disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r00-018/r00-0181.pdf>.

l'économie des moyens à la répétition des contentieux¹⁹⁸⁹. Le nouvel article fût ensuite présenté au Sénat dans des termes similaires¹⁹⁹⁰.

L'examen des autres propositions de réformes accompagnant le nouvel article L. 600-4-1 CU souligne la logique dans laquelle il s'inscrit : obligation d'invoquer l'ensemble des moyens dans le délai de recours contentieux¹⁹⁹¹, instauration de la technique de la légalité sous réserve, renforcement des dispositions sanctionnant les recours abusifs. Si ces dernières ne figurent pas dans le texte final de la loi du 13 décembre 2000, elles convergent vers le même objectif : limiter le contentieux¹⁹⁹².

670. Interprétation par les juridictions de la finalité des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme – Les juridictions administratives ont eu à se prononcer sur la finalité de ces dispositions, afin d'en interpréter la portée sur les obligations du juge, conduisant, alors, à certaines divergences. Ainsi la cour administrative d'appel de Paris, dès le 20 décembre 2001, considérait que ces dispositions « n'ont pas d'objet lorsque l'administration est tenue, en application de la décision juridictionnelle d'annulation, de rejeter la demande qui lui serait ultérieurement présentée, quelles que soient, le cas échéant, les modifications apportées par le pétitionnaire »¹⁹⁹³. En l'espèce, après avoir accueilli le moyen tiré de ce que le terrain concerné n'était pas constructible, la cour considère « qu'il n'y a pas lieu » de faire application de l'article L. 600-4-1 CU puisque « le caractère inconstructible du terrain (...) fait obstacle à ce qu'un nouveau permis de construire lui soit délivré ». Puisque les dispositions visent à prévenir les illégalités qui pourraient entacher un nouvel acte, elles n'auraient pas à s'appliquer lorsqu'un nouvel acte ne peut être pris.

Le Conseil d'Etat a cependant adopté une autre interprétation, considérant, dans un arrêt *Bercy Village* de 2005, que le constat de la caducité d'un permis de construire, faisant obstacle à la délivrance d'un nouveau permis modificatif, n'exempte pas le juge des

¹⁹⁸⁹ *Ibid.*, p. 50 : à la suite de l'annulation d'un acte, l'autorité administrative « va naturellement le purger du vice qui a été expressément relevé comme entraînant l'annulation, mais elle sera dans une cruelle incertitude sur les autres moyens invoqués et auxquels le juge n'aura pas expressément répondu. » V. également, favorable à la réforme, l'intervention de l'avocat Me Pittard (*Ibid.*, p. 43 sqq.).

¹⁹⁹⁰ JO, Débats, Sénat, séance du 6 avril 2000, Avis n° 307 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, présenté par M. Pierre Jarlier, p. 121 : « Cette disposition tend à prévenir la multiplication des contentieux et la succession de requêtes fondées sur des moyens identiques examinés au cours de procédures successives. » ; disponible sur <https://www.senat.fr/rap/a99-307/a99-3071.pdf>.

¹⁹⁹¹ Il avait d'abord été proposé que le nouvel article L. 600-4-1 contienne cette obligation, par un amendement soutenu par M. Deprez devant l'Assemblée nationale, JO, Débats, AN, séance du 9 mars 2000, p. 1788.

¹⁹⁹² Il faut donc souligner que, parmi la variété des critiques dont l'économie des moyens peut faire l'objet, ce sont ses conséquences sur l'efficacité des décisions d'annulation, qui sont à l'origine de son interdiction. Ni la proposition d'amendement de 1987, ni la loi de 2000 n'ont entendu réformer l'obligation de réponse aux moyens au nom des fonctions de la motivation ou du principe *omnia petita*.

¹⁹⁹³ CAA Paris, 20 décembre 2001, *Mme Martin*, n° 98PA01331, *RFDA*, 2002, p. 847 ; *BJDU*, 2002, p. 155 ; *DAUH*, 2003, p. 478. Reproduisant ce même considérant : CAA Nancy, 18 décembre 2003, *M. et Mme X.*, n° 99NC00354, inédit.

obligations de l'article L. 600-4-1 CU¹⁹⁹⁴. En effet, celles-ci ont « pour objet de permettre que les parties à un litige mettant en cause un acte intervenu en matière d'urbanisme soient éclairées aussi complètement que possible sur les vices susceptibles d'entacher la légalité de cet acte », ce qui impose d'accueillir expressément l'ensemble des moyens justifiant l'annulation, alors même que l'administration serait dans l'impossibilité d'édicter un nouvel acte¹⁹⁹⁵.

671. Contagion limitée – En 2008, René Chapus suggérait qu'« Une telle prescription peut avoir un effet d'entraînement. »¹⁹⁹⁶ Daniel Labetoulle considérait, quant à lui, en 2002, qu'au regard de l'accueil sceptique réservé à cette réforme, « le temps n'est pas venu d'une application à plus grande échelle. »¹⁹⁹⁷ Sa seule extension s'est traduite, jusqu'ici, par la création d'un nouvel article L. 581-14-1 du code de l'environnement reproduisant, à son septième alinéa, les mêmes dispositions relativement à l'annulation ou la suspension d'un règlement local de publicité¹⁹⁹⁸. Ces dispositions ont été proposées par amendement parlementaire sur les mêmes motifs de sécurité juridique qui avaient justifié la modification identique du code de l'urbanisme¹⁹⁹⁹. L'effet de propagation reste donc, pour l'heure, limité, et peut-être son effet à moyen terme restera-t-il, d'abord, de faire évoluer le rapport du juge à la pratique de l'économie des moyens et l'inciter à s'en détacher d'avantage dès lors, comme l'indique un magistrat administratif, qu'« Aucun texte n'interdit à une formation de jugement d'adopter la même démarche dans des contentieux autres que l'urbanisme »²⁰⁰⁰.

672. Réception sceptique – L'adoption de cette réforme n'a pas laissé indifférent. Un commissaire du gouvernement pût affirmer, quelques mois après son entrée en vigueur, que

¹⁹⁹⁴ CE, 20 mai 2005, *SCI Bercy Village*, n° 258061, inédit, censurant la solution adoptée, là aussi, par la cour administrative d'appel de Paris qui avait à nouveau considéré que les dispositions de l'article L. 600-4-1 « n'ont pas d'objet lorsque l'administration ne peut plus, en application de la décision juridictionnelle d'annulation, prendre une décision de même nature que celle ayant fait l'objet de l'annulation », CAA Paris, 4 avril 2003, *Bercy Village*, n° 01PA03514, inédit.

¹⁹⁹⁵ Pour une confirmation de cette solution, dans les mêmes termes : l'arrêt CE, 13 juillet 2012, *Commune d'Ajaccio*, n° 350736, inédit. La formule employée, dans ces arrêts, sur la finalité de l'article L. 600-4-1 CU trouve son origine dans l'arrêt *Société Laboratoire de biologie végétale Yves Rocher* de 2004, se prononçant sur un autre point (CE, 16 juin 2004, *Société laboratoire de biologie végétale Yves Rocher*, n° 254172, rec. t. 913 ; *RDI*, 2004, p. 459, note P. S.-C. De même : CE, 26 avril 2018, *Commune de Belz*, n° 412942, inédit).

¹⁹⁹⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1083 – 3°, p. 967.

¹⁹⁹⁷ D. Labetoulle, « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 629, spéc. p. 636.

¹⁹⁹⁸ Article L. 581-14-1, alinéa 7 du code de l'environnement, créé par l'article 36 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹⁹⁹⁹ Amendement proposé par les députés Lionel Tardy et François Brottes, le 6 mai 2010, en séance publique, JO, Débats, AN, séance du 7 mai 2010, p. 2890 : « Cet amendement vise à obliger le juge à se prononcer sur l'ensemble des moyens présentés à l'occasion d'un recours contre un règlement local de publicité, afin de purger les choses une bonne fois pour toutes et d'éviter les recours successifs, qui portent atteinte à la sécurité juridique. ».

²⁰⁰⁰ M. Heinis, « Le défi de la qualité », *AJDA*, 2007, p. 713.

« Cette nouveauté procédurale peut bien susciter un sourire sceptique quant au sérieux des garanties qu'elle apporte. »²⁰⁰¹ L'article L. 600-4-1 CU est loin d'avoir fait l'unanimité au sein de la juridiction administrative, bien qu'un de ses membres puisse affirmer, après plusieurs années d'application, que « Renoncer ainsi au principe d'économie des moyens (...) fait œuvre pédagogique utile et nécessaire à destination des administrations et des auxiliaires de justice »²⁰⁰². Si, à l'époque des discussions sur le projet de loi, Daniel Labetoulle avait exprimé, « à titre personnel », n'être « pas défavorable » à cette réforme, tout en soulignant les limites²⁰⁰³, il fit remarquer que la mesure « a été très généralement mal perçue par les magistrats administratifs »²⁰⁰⁴. Ainsi de Daniel Chabanol, qui avait exposé dès 1993 les apories d'une obligation de réponse à l'ensemble des moyens, et ne manqua pas, quand l'article L. 600-4-1 CU fût adopté, de dénoncer « une réponse dangereuse à un problème à la mode »²⁰⁰⁵. Ses principales critiques dénoncent l'illusion de son apport à la sécurité juridique, et la complexité de ses impacts indirects sur certaines règles du contentieux administratif.

673. Penser l'interdiction de l'économie des moyens à partir de l'expérience de l'article L. 600-4-1 CU – Ainsi l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme fournit l'expérience sur la base de laquelle doit être analysée, de façon générale, l'interdiction de l'économie des moyens, en anticipant notamment son extension ou sa généralisation. Aussi le diable, en la matière, peut-il se cacher dans les détails : l'interdiction de l'économie des moyens recouvre différentes réalités selon les modalités qui en déterminent le contenu. Une telle interdiction doit donc être étudiée dans la variété de ses modalités (§1) avant de discuter son efficacité (§2).

§1. MODALITÉS D'UNE INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

674. Auteur de la réforme – Avant d'étudier le contenu même d'une interdiction de l'économie des moyens, la question de ses modalités intéresse, en premiers lieux, celle de son auteur et de son champ d'application. Sur le premier point, la proposition générale formulée en 1987, et la proposition spécifique au contentieux de l'urbanisme adoptée en 2000, proviennent exclusivement du législateur, tandis qu'aucune prescription d'égale ampleur ne semble avoir été envisagée au cours du siècle précédent par la jurisprudence administrative. Au regard de l'ancrage et des fonctions de l'économie des moyens, il est compréhensible que

²⁰⁰¹ D. Piveteau, concl. sur CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et a.*, *BJDU*, 2001, p. 212 ; *CJEG*, 2002, p. 246.

²⁰⁰² M. Heinis, *loc. cit.*

²⁰⁰³ Intervention au colloque « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », *loc. cit.*, p. 50.

²⁰⁰⁴ D. Labetoulle, « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 636.

²⁰⁰⁵ D. Chabanol, « Une réponse dangereuse à un problème à la mode », *AJDA*, 2001, p. 216, reprenant les critiques émises in D. Chabanol, *Le juge administratif, LGDJ*, 1993, n° 64, p. 95.

le juge administratif ne tend pas, de son propre mouvement, à alourdir ses obligations et sa charge de travail. Cependant, la voie législative, si une interdiction de l'économie des moyens devait à nouveau être adoptée, s'accompagne de certaines difficultés. On peut évoquer le scepticisme des juges eux-mêmes voyant une de leurs méthodes traditionnelles bouleversée sans leur aval. Aussi faut-il remarquer que le Conseil d'Etat pourra neutraliser en partie la portée d'une prescription afin d'éviter une interprétation dont il jugerait les effets inadaptés ou excessifs. L'expérience de l'article L. 600-4-1 CU confirme ces difficultés²⁰⁰⁶. Si les réformes majeures octroyant un pouvoir d'injonction en 1995 et créant les référés en 2000 procèdent d'une loi, elles ont en commun d'accroître les pouvoirs du juge administratif, là où une obligation de réponse exhaustive aux moyens aurait pour conséquence d'accroître ses devoirs. Enfin, si l'on en croit le professeur Gaudemet, faut-il admettre qu'en principe « le juge est seul à même de caractériser, et d'adopter ou d'écarter, les méthodes qu'il utilise. »²⁰⁰⁷

675. Champ d'application de la réforme – Sur le second point, l'hypothèse doit être avancée que le champ de la réforme dépend de sa finalité. Adoptée au nom d'une conception renouvelée des fonctions de la motivation juridictionnelle ou du principe *omnia petita*, elle aurait vocation à couvrir l'ensemble du contentieux administratif. Adoptée au nom de l'office particulier de tel juge, elle s'appliquerait à l'ensemble du contentieux dont il lui revient de connaître. Il s'agirait, pour reprendre les critiques de l'économie des moyens exposées précédemment, d'imposer au Conseil d'Etat statuant en cassation une réponse complète aux moyens de fond afin de réaffirmer son office de cour régulatrice²⁰⁰⁸, ou de l'imposer au juge de l'excès de pouvoir pour réaffirmer sa mission de gardien de la légalité²⁰⁰⁹. Enfin, adoptée au nom de la sécurité juridique, l'interdiction de l'économie des moyens aurait davantage vocation à concerner certains contentieux identifiés comme pourvoyeurs d'une instabilité particulièrement problématique. Samuel Deliancourt envisage ainsi que la remise en cause de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme soit étendue à des « matières tout aussi techniques et exigeantes du point de vue de la sécurité juridique », comme le droit de l'environnement ou de la fonction publique²⁰¹⁰. Pour Didier Chauvaux, l'obligation d'accueillir expressément tous les moyens pouvant fonder l'annulation était justifiée par les

²⁰⁰⁶ F. Melleray, note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, DA, 2009, n° 6, comm. 94, p. 41, spéc. p. 42 : « Est-ce toutefois la première fois que le juge administratif fait montre d'une certaine réticence à propos d'une réforme procédurale dont il n'a pas été à l'origine ? ».

²⁰⁰⁷ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, op. cit., p. 115. V. également le vice-président du Conseil d'Etat, affirmer qu'il « assume pleinement » que les réformes de la juridiction administrative – celles engagées, en l'occurrence, en 2009 – « procèdent largement de l'initiative de la juridiction administrative », J.-M. Sauvé, « Bilan d'une réforme », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, 2011, p. 33, spéc. p. 34.

²⁰⁰⁸ N° 261 et s.

²⁰⁰⁹ Cf. n° 265 et s.

²⁰¹⁰ P. Billet, « Un “joyeux non-anniversaire” (air connu) », entretien avec Samuel Deliancourt, *JCP A*, 2012, n° 43, hors-série.

spécificités du contentieux de l'urbanisme, si bien qu'elle « n'a pas vocation à être généralisée. »²⁰¹¹

676. Il n'y a donc pas de hasard à ce que l'interdiction de l'économie des moyens trouve son premier terrain d'expérimentation dans le contentieux de l'urbanisme. Outre que cette branche fait fréquemment office de laboratoire aux réformes générales du contentieux administratif, comme Florence Nicoud en a fait la démonstration²⁰¹², les maux qui l'accablent particulièrement sont similaires aux critiques générales portées à l'économie des moyens : insécurité juridique, répétition du contentieux. Les auteurs se sont fait l'écho de la fréquence des contestations en ce domaine, propre à créer « dans certains contextes une situation pathologique »²⁰¹³. Par conséquent, en droit de l'urbanisme, « le souci de sécuriser les décisions administratives est spécialement vif »²⁰¹⁴, si bien qu'en la matière, l'économie des moyens, écrit Florence Nicoud, « ne pouvait manquer d'apparaître comme un nid à procédures. »²⁰¹⁵ Le contentieux du permis de construire notamment est un terrain de prédilection de la répétition des contentieux et l'économie des moyens, comme l'expliquait le professeur Gilli dès 1995, alimente ce phénomène²⁰¹⁶.

677. Interdiction totale et interdiction partielle – Au regard de ces finalités, la formulation de l'article L. 600-4-1 CU impose de se prononcer « sur l'ensemble des moyens de la requête (...) susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension », ce qui a pu être interprété par le Conseil d'Etat comme n'imposant pas de répondre expressément aux moyens qui, eux, ne permettent pas de fonder l'annulation ou la suspension. Il en résulte que l'article L. 600-4-1 CU a conduit à une interdiction seulement partielle de l'économie des moyens (B), se distinguant de l'option d'une interdiction totale (A).

²⁰¹¹ D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 66. *Contra*, D. Péano, « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2011, p. 612, spéc. p. 614, envisageant la « généralisation, en dehors même du contentieux de l'urbanisme », des solutions qui y ont été adoptées.

²⁰¹² F. Nicoud, *Du contentieux de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, thèse, Presses universitaires d'Aix-en-Provence, 2006.

²⁰¹³ J.-B. Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, LGDJ, 11^e éd., 2017, n° 186, p. 127.

²⁰¹⁴ J. Petit, *loc. cit.*, spéc. p. 219 sq. ; P. Planchet, « L'actualité de l'exception d'illégalité en droit de l'urbanisme. Retour sur l'arrêt "Commune de Courbevoie" », *DAUH*, 2010, p. 35 : en la matière « la volonté de stabiliser les situations juridiques tourne souvent à l'obsession (...) ».

²⁰¹⁵ F. Nicoud, *op. cit.*, p. 335.

²⁰¹⁶ J.-P. Gilli, « Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve », *AJDA*, 1995, p. 355 : « pour annuler un permis, le juge se borne souvent à s'arrêter au premier moyen fondé, "sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête". Il en découle une situation rappelant fâcheusement la navette qui s'instaure parfois dans la rédaction d'un dossier de sécurité sociale : après régularisation, le nouveau permis pourra être à nouveau annulé pour une illégalité qui existait déjà à l'origine, et ainsi de suite... ».

A. L'INTERDICTION TOTALE : L'OBLIGATION DE RÉPONDRE EXPRESSÉMENT À L'ENSEMBLE DES MOYENS

678. Une interdiction totale de l'économie des moyens consiste à imposer au juge de se prononcer, exhaustivement et de façon explicite, sur un champ prédéterminé de moyens, indépendamment du contenu de la réponse ou de leur potentielle influence du moyen sur le litige. Mais encore faut-il déterminer l'étendue de ce champ (1). Le régime du recours en appréciation de légalité, lorsque le juge administratif se trouve saisi d'une question préjudicielle par le juge judiciaire, fournit l'exemple d'une telle interdiction (2).

I. LE CHAMP DES MOYENS CONCERNÉS

679. Moyens relatifs à la recevabilité et moyens relatifs au fond – La première question que pose une interdiction totale de l'économie des moyens, est celle de savoir si les moyens relatifs à la recevabilité sont concernés au même titre que les moyens de fond. La réponse dépendra de la finalité visée par l'interdiction. Imposée au nom du principe *omnia petita* et du principe dispositif, l'interdiction a vocation à couvrir l'ensemble des moyens invoqués par les parties. Dans une telle optique, dès lors que le défendeur soulève une fin de non-recevoir, il reviendrait au juge, par principe, d'y répondre. L'accueil d'une première fin de non-recevoir ne le dispenserait pas de répondre aux autres fins de non-recevoir soulevées.

Une telle option, cependant, doit être analysée au regard de l'exigence d'intelligibilité de la décision juridictionnelle. Une hypothèse particulière doit être identifiée. L'accueil ou le rejet au fond d'une requête après avoir écarté des fins de non-recevoir ne pose pas de difficultés. La question s'avère plus délicate, en revanche, si le juge se trouve amené, du fait de l'interdiction de l'économie des moyens, à se prononcer sur le fond d'une requête dont il vient de constater l'irrecevabilité, c'est-à-dire après l'accueil d'une ou plusieurs fins de non-recevoir. Assurément, l'accueil de moyens de fond après avoir jugé la requête irrecevable serait source de confusions et entacherait d'une « faute de composition »²⁰¹⁷ l'œuvre du juge. Bien que nous ayons précédemment considéré qu'une telle pratique ne serait pas irrégulière en l'état du droit du contentieux administratif²⁰¹⁸, elle porte le risque d'une complexification problématique de la décision, si bien qu'une interdiction totale de l'économie des moyens pourrait tolérer la possibilité pour le juge, quand il en a le droit, de se maintenir sur un unique terrain et rejeter pour irrecevabilité sans se prononcer sur le fond ou rejeter au fond sans se prononcer sur la recevabilité.

²⁰¹⁷ P. Mimin, *Le style des jugements*, Librairie de la Cour de cassation, 1962, p. 223, cf. n° 367 et s.

²⁰¹⁸ Cf. n° 362.

680. Moyens invoqués et moyens d'ordre public non invoqués – Une interdiction totale de l'économie des moyens pose ensuite la question de sa limitation aux moyens invoqués ou de son extension aux moyens d'ordre public pouvant être soulevés d'office. Concernant les moyens d'ordre public non invoqués relatifs à la recevabilité de la requête, il peut paraître excessif, notamment au regard de leur nombre, d'exiger une réponse motivée à l'ensemble des questions de recevabilité non contestées. Pour ce qui est des moyens d'ordre public non invoqués relatifs au fond du litige, le champ des moyens concernés dépendra, à nouveau, de la finalité visée par l'interdiction de l'économie des moyens. Si elle s'impose au nom du principe *omnia petita* et du principe dispositif, le juge ne sera *a priori* pas tenu de répondre aux moyens d'ordre public non invoqués, à moins, comme il résulte déjà de l'état actuel du droit, que la réponse à ce moyen vienne modifier la solution du litige²⁰¹⁹. Par contre, si l'interdiction de l'économie des moyens de fond est instaurée au nom de la sécurité juridique, elle peut conduire à une réponse explicite exhaustive aux moyens d'ordre public même non invoqués. Aussi pourrait-on admettre, comme allègement de la charge de travail du juge, la possibilité d'un rejet implicite de tels moyens dès lors qu'ils n'ont pas été invoqués. En ce sens, Emile Akoun envisage, par exemple, l'obligation de se prononcer sur tout moyen d'ordre public, même non invoqué, pouvant être accueilli²⁰²⁰.

2. L'EXEMPLE DU RECOURS EN APPRÉCIATION DE LÉGALITÉ

681. Le régime du recours en appréciation de légalité fournit l'exemple d'une interdiction totale de l'économie des moyens, dans le cadre d'une hypothèse qu'il faut préciser.

Le juge de renvoi, affirme la jurisprudence, « est tenu de répondre à l'intégralité de la question posée »²⁰²¹ et ne peut omettre, par exemple, de se prononcer sur la validité de l'une des décisions déferées à son contrôle²⁰²². Pour ce qui est de la réponse aux moyens, deux hypothèses doivent être distinguées, selon que le juge judiciaire a, ou non, indiqué les moyens au regard desquels doit être appréciée la légalité de l'acte.

682. Quand le juge judiciaire n'a pas indiqué de moyens, il revient aux parties de les soulever devant le juge de renvoi. Ce dernier se trouve alors, comme en droit commun, limité

²⁰¹⁹ Cf. n° 589 et s.

²⁰²⁰ E. Akoun, *op. cit.*, n° 836, p. 478 : « L'effort consenti par le juge n'entraverait pas son fonctionnement puisque, en toute hypothèse, le juge est tenu d'examiner le bien-fondé des moyens d'ordre public et aurait le mérite de rappeler l'importance des valeurs sous-tendues par les moyens d'ordre public. La juridiction n'aurait alors qu'à formaliser son raisonnement lorsque ces moyens peuvent faire droit aux prétentions. ».

²⁰²¹ CE, 26 juillet 2006, *Société Brasserie Heineken SA*, n° 290951, inédit.

²⁰²² CE, 26 octobre 1962, *Souchard*, rec. 574 ; CE, 20 janvier 1965, *Courvoisier*, rec. 39.

en principe aux moyens des parties²⁰²³, à l'exception des moyens d'ordre public qu'il peut relever d'office²⁰²⁴. Dans cette configuration, il semble que le juge puisse ne pas répondre à tous les moyens dès lors que la réponse à l'un d'entre eux suffit à déclarer l'acte illégal, se prononçant alors « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête »²⁰²⁵.

683. Quand le juge judiciaire a indiqué les moyens soutenant la question préjudicielle, le juge de renvoi est limité à ces moyens. Par conséquent, les moyens supplémentaires éventuellement soulevés par les parties sont, dans ce cas, irrecevables²⁰²⁶. Surtout, la limitation du juge de renvoi aux moyens indiqués par le juge judiciaire est telle que le premier ne peut pas même soulever d'office un moyen d'ordre public, comme l'a explicitement affirmé la Section du contentieux dans l'arrêt *Bompard* de 2003²⁰²⁷, et comme l'avait d'ailleurs anticipé le commissaire du gouvernement Stahl dans ses conclusions sur l'arrêt *Société Interarbres* de 1997²⁰²⁸.

684. Aussi, le Conseil d'Etat a dû préciser que dans une telle hypothèse, le juge de renvoi doit répondre à l'ensemble des moyens indiqués par le juge judiciaire, dans une décision *Le Borgne et Commune de Séné* de 2009²⁰²⁹. Dans cette affaire, le juge judiciaire avait soulevé trois moyens à l'appui d'une question préjudicielle portant sur la légalité de permis de construire, et le tribunal administratif de Rennes a déclaré ces permis illégaux sans qu'il eut besoin de répondre au troisième moyen. Constatant que le tribunal « s'est prononcé sur les deux premières questions mais n'a pas répondu à la troisième », le Conseil d'Etat censure son jugement pour omission de statuer sur cette dernière question, alors même qu'elle

²⁰²³ CE, 6 juin 1980, *Mme Vagnoux*, n° 23436, rec. t. 645 et 915, consacrant implicitement cette solution, explicitée dans les tables du recueil : le juge de renvoi apprécie la légalité de l'acte « à l'exception des moyens d'ordre public, dans la limite des moyens présentés par le requérant ». Cette expression a pu ensuite être reprise dans le cœur des motifs : CE, 22 avril 1988, *Société Aniloire*, n° 50269, inédit ; CE, 15 février 1991, *Mme Ghislaine Y.*, n° 72714, inédit.

²⁰²⁴ P. ex. : CE, 4 mars 1988, *M. Pantaine*, n° 75730, inédit ; CE, 19 janvier 2011, *Auguste*, n° 337870, rec. 6.

²⁰²⁵ CE Ass., 10 juillet 1996, *URSSAF de la Haute-Garonne*, n° 131678, rec. 275 ; CE Ass., 29 juin 2001, *Berton*, n° 222600, rec. 296 ; CE, 14 mai 2014, *M. A.*, n° 366920, inédit ; CE, 30 juin 2015, *AP-HP*, n° 384978, *AJDA*, 2015, p. 1345.

²⁰²⁶ CE Sect., 23 mars 1956, *Piquet*, rec. 142 ; CE, 21 février 1962, *Chatam*, rec. t. 1013 ; CE, 13 février 1987, *Cour d'appel d'Aix-en-Provence*, n° 46604, inédit ; CE Sect., 3 novembre 1997, *Société Interarbres*, n° 165260, rec. 393, *RFDA*, 1997, p. 1228.

²⁰²⁷ CE Sect., 17 octobre 2003, *Bompard*, n° 244521, rec. 403 ; *AJDA*, 2003, p. 2028, chron. Donnat et Casas ; *D.*, 2004, p. 1186, note Boiteau : « en vertu des principes généraux relatifs à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, il n'appartient pas à la juridiction administrative, lorsqu'elle est saisie d'une question préjudicielle en appréciation de validité d'un acte administratif, de trancher d'autres questions que celle qui lui a été renvoyée par l'autorité judiciaire ; il suit de là que, lorsque la juridiction de l'ordre judiciaire a énoncé dans son jugement le ou les moyens invoqués devant elle qui lui paraissent justifier ce renvoi, la juridiction administrative doit limiter son examen à ce ou ces moyens et ne peut connaître d'aucun autre, fût-il d'ordre public, que les parties viendraient à présenter devant elle à l'encontre de cet acte ».

²⁰²⁸ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 3 novembre 1997, *Société Interarbres*, *RFDA*, 1997, p. 1228 : « Même des moyens qui seraient d'ordre public en pur excès de pouvoir ne pourraient, à notre avis, être examinés s'ils n'étaient pas inclus dans le jugement de renvoi. ».

²⁰²⁹ CE, 30 décembre 2009, *Le Borgne et commune de Séné*, n° 323069, rec. t. 889, 912.

n'était plus susceptible de modifier le dispositif déclarant l'acte illégal. La portée de cet arrêt est confirmée par son fichage mentionnant, dans l'hypothèse de moyens indiqués par le juge de renvoi, l'« obligation, pour le juge administratif, de répondre à toutes les questions posées ». Cette solution est affirmée conformément aux conclusions de Luc Derepas selon qui une telle économie entacherait la décision d'*infra petita*²⁰³⁰.

685. Une interdiction de l'économie des moyens indépendante de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme – Alors même qu'il s'agissait, dans cette affaire, de permis de construire, l'obligation de répondre à tous les moyens ne résulte pas de l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme. Ces dispositions ne s'appliquent en effet qu'aux cas d'annulation et de suspension, si bien qu'elles « ne visent pas le cas où (...) le juge administratif est saisi d'un recours en appréciation de légalité à la suite d'un renvoi préjudiciel décidé par l'autorité judiciaire »²⁰³¹. Autrement dit, « c'est la mécanique propre de la question préjudicielle qui exclut (...) le recours à l'économie de moyens dans un tel cas. »²⁰³²

686. Une interdiction consacrant une conception maximaliste du principe dispositif – Deux éléments d'explication peuvent être avancés pour justifier l'obligation s'imposant au juge de renvoi de répondre à l'ensemble des moyens de légalité indiqués par le juge judiciaire. La première tient à la soumission du juge aux moyens dont il est saisi. Dans l'arrêt *Bompard*, la haute juridiction administrative affirme que la limitation du juge de renvoi aux moyens indiqués par le juge judiciaire s'impose « en vertu des principes généraux relatifs à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction ». Ici le respect que le juge administratif attache à la délimitation de la question posée par le juge judiciaire, peut s'apprécier comme une forme d'application renforcée du principe dispositif, à cette différence que la matière litigieuse bornant l'intervention du juge n'est pas déterminée par les parties. Cependant peut-on se permettre de lire cette jurisprudence comme illustrant qu'une interdiction de l'économie des moyens peut procéder d'une conception maximaliste du principe dispositif, consistant à renforcer la soumission du juge à la matière litigieuse déterminée par celui qui le saisit. Cette conception se décline à la fois négativement, avec l'interdiction de soulever d'office tout moyen, même d'ordre public, et positivement, avec l'obligation de répondre expressément à l'ensemble des moyens soulevés, même si non susceptibles de modifier la déclaration d'illégalité ; *rien que* les moyens invoqués, *tous* les moyens invoqués²⁰³³.

²⁰³⁰ L. Derepas, concl. sur CE, 30 décembre 2009, *Le Borgne et commune de Séné*, n° 323069, via ArianeWeb.

²⁰³¹ CE, 21 décembre 2001, *Société immobilière pour l'automobile et la mécanique*, n° 179211, rec. t. 1224.

²⁰³² L. Derepas, concl. sur CE, 30 décembre 2009, *Le Borgne et commune de Séné*, précit.

²⁰³³ Sur la remise en cause de l'économie des moyens au nom du principe dispositif et de l'obligation de statuer

687. Une interdiction justifiée par l'enjeu du motif d'illégalité – La seconde raison avancée pour justifier l'interdiction de l'économie des moyens dans cette hypothèse tient dans l'enjeu du motif d'illégalité retenu pour l'issue du litige judiciaire. Dans l'affaire *Le Borgne et commune de Séné*, il s'agissait de déterminer la légalité d'un permis de construire. Or, souligne le commissaire du gouvernement, l'accueil par le juge judiciaire d'une demande de démolition ou d'indemnisation dépend du motif d'illégalité entachant la construction. Le juge ne saurait donc économiser des moyens de légalité dès lors, comme l'a expliqué plus tard le rapporteur public Lallet, que « le ou les motifs d'illégalité peuvent avoir une incidence sur le sort du litige judiciaire et qu'il n'appartient pas au juge administratif d'effectuer un tri. »²⁰³⁴

688. Deux raisons, donc – respect des moyens invoqués, enjeu du motif d'illégalité –, dont il faut souligner qu'elles correspondent exactement aux critiques générales de l'économie des moyens et aux motivations qui peuvent conduire à son abandon. Les problématiques posées par l'économie des moyens traversent les contentieux.

689. L'interdiction totale de l'économie des moyens dans la demande en appréciation de régularité – La demande en appréciation de régularité, instaurée à titre expérimental par la loi du 10 août 2018 *pour un Etat au service d'une société de confiance*, fournit un nouvel exemple d'interdiction totale de l'économie des moyens²⁰³⁵. Précisé par un décret du 4 décembre 2018, ce recours concernera quatre tribunaux administratifs, uniquement pour certains actes non réglementaires²⁰³⁶. L'intérêt, pour le bénéficiaire de la décision ou l'administration, est d'obtenir un « brevet de légalité externe s'imposant par la suite aux autres juges »²⁰³⁷. La finalité de cette loi est connue : la sécurité juridique²⁰³⁸. La loi dispose, au II de l'article 54, que le juge « se prononce sur tous les moyens de légalité externe qui lui sont soumis ainsi que sur tout motif d'illégalité externe qu'il estime devoir relever d'office, y compris s'il n'est pas d'ordre public »²⁰³⁹. Il y a donc, à la fois, interdiction totale et interdiction partielle de l'économie des moyens. Interdiction totale à l'égard des moyens invoqués ; interdiction partielle à l'égard des moyens non invoqués. Concernant ces derniers,

omnia petita, cf. n° 243 et s.

²⁰³⁴ A. Lallet, concl. sur CE, 19 septembre 2012, *SA De Mivoisin*, n° 352902, inédites.

²⁰³⁵ Loi n° 2018-727, article 54, JO n° 1084 du 11 août 2018, texte n° 1.

²⁰³⁶ Décret n° 2018-1082 du 4 décembre 2018 relatif à l'expérimentation des demandes en appréciation de régularité. Le recours concerne des décisions prises sur le fondement du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, du code de l'urbanisme ou des articles L. 1331-25 à L. 1331-29 du code de la santé publique ; l'expérimentation court à compter de la date de publication du décret, c'est-à-dire le 6 décembre 2018, pour une durée de trois ans.

²⁰³⁷ L. Janicot, J.-C. Rotoullié, « La demande en appréciation de régularité d'une décision administrative », *RFDA*, 2018, p. 821.

²⁰³⁸ La loi poursuit un « objectif d'intérêt général de sécurité juridique », CE, avis, sur un projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, 23 novembre 2017, p. 18.

²⁰³⁹ Cette prescription était inscrite déjà dans le projet de loi soumis pour avis au Conseil d'Etat.

le juge n'est obligé que de se prononcer sur ceux qu'il accueille ; les autres devront donc être considérés comme implicitement rejetés.

Ces prescriptions servent la finalité de ce recours particulier. A l'égard des moyens invoqués, le juge doit éclairer sur tous les doutes exprimés par le requérant sur l'état du droit. Il n'y a pas lieu, par ailleurs, d'économiser des moyens non nécessaires à la décision, puisqu'il n'y a pas, à proprement parler, de décision. L'examen de la légalité de l'acte est la finalité même du recours ; le moyen n'est pas soulevé pour soutenir une demande d'annulation. Dans ce recours, le moyen est dépourvu de sa fonction traditionnellement primordiale de *medium* au service de conclusions. Sa fonction de structuration du débat contentieux, quant à elle, demeure mais se trouve quelque peu vidée de sa portée, dans la mesure où il peut ne pas y avoir de débat contradictoire. Cependant, les moyens continuent, dans ce cadre, de structurer l'examen de la légalité de l'acte. En revanche, le moyen, dans ce recours particulier, joue pleinement sa troisième fonction : poser une question de droit, soulever une incertitude quant à l'application de la loi. Et c'est ici au nom de cette fonction que le juge doit répondre à tous les moyens invoqués.

690. A l'égard des moyens indiqués par le juge judiciaire dans le recours en appréciation de légalité, comme à l'égard des moyens soulevés à l'occasion d'une demande en appréciation de régularité, l'interdiction de l'économie des moyens est totale : le juge administratif ne dispose d'aucune marge de manœuvre et ne peut économiser aucun moyen. Une telle hypothèse doit être distinguée de l'interdiction seulement partielle de l'économie des moyens.

B. L'INTERDICTION PARTIELLE : L'OBLIGATION DE RÉPONDRE EXPRESSÉMENT À L'ENSEMBLE DES MOYENS ACCUEILLIS

691. Au lieu d'imposer au juge de répondre expressément à l'ensemble des moyens, il peut lui être imposé de répondre expressément aux seuls moyens accueillis. Ce serait le cas, par exemple, de la proposition, envisagée par Emilie Akoun, de relever d'office « tous les moyens d'ordre public susceptibles de fonder la décision. »²⁰⁴⁰ C'est à une interdiction partielle, également, que conduit l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme. A partir de cet exemple, deux techniques peuvent être dégagées, permettant de restreindre l'étendue des obligations du juge : la réponse implicite (1) et la réponse lapidaire (2) aux moyens non accueillis.

²⁰⁴⁰ E. Akoun, *op. cit.*, n° 836, p. 478 : « La juridiction n'aurait alors qu'à formaliser son raisonnement lorsque ces moyens peuvent faire droit aux prétentions. ».

I. RÉPONSE EXPLICITE ET RÉPONSE IMPLICITE

692. Le Conseil d'Etat a écarté l'interprétation de l'article L. 600-4-1 CU selon laquelle le juge serait tenu de répondre expressément à l'ensemble des moyens de légalité invoqués. La lettre de la loi permettait en effet de s'écarter d'une telle prescription, disposant seulement que la juridiction doit se prononcer « sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension ». La haute juridiction a pu ainsi considérer que seuls les moyens accueillis devaient l'être expressément, tandis que le juge n'était pas tenu de se prononcer sur les moyens insusceptibles de fonder l'annulation ou la suspension. Et, dès lors que le juge est obligé de répondre expressément à tous les moyens accueillis, il faut déduire du silence à l'égard d'un moyen que celui-ci est rejeté.

693. Cette solution, anticipée dès l'adoption de la loi par Jean-Claude Bonichot²⁰⁴¹, a d'abord été affirmée en référé-suspension, dans l'ordonnance *Société Intertouristik Holiday* de 2001²⁰⁴². Saisi en cassation d'une ordonnance de référé prononçant la suspension de l'acte litigieux sur le fondement d'un unique moyen, et ne se prononçant sur aucun autre, le Conseil d'Etat considéra que « le juge des référés a implicitement mais nécessairement écarté l'ensemble des autres moyens soulevés devant lui »²⁰⁴³. La solution a été plusieurs fois confirmée en matière de référé²⁰⁴⁴ avant d'être solennellement généralisée par la Section du contentieux dans l'arrêt *Commune de Banon* de 2009, considérant qu'un juge peut « sans entacher son jugement d'irrégularité, s'abstenir de mentionner expressément dans ses motifs et, par conséquent, écarter implicitement les moyens autres que celui qu'il a retenu pour annuler les documents d'urbanisme litigieux »²⁰⁴⁵. La haute juridiction confirme la position qu'avait adoptée, dans cette affaire, la cour administrative d'appel de Marseille en 2007²⁰⁴⁶, solution qui est depuis appliquée avec constance par les juges du fond²⁰⁴⁷.

²⁰⁴¹ J.-C. Bonichot, « Vers une plus grande sécurité juridique ? », *BJDU*, 2000, p. 403, spéc. p. 406 : « le juge ne statuera explicitement que sur les moyens propres à entraîner l'annulation ou la suspension. Les autres, dont il ne parlera pas, seront rejetés par prétérition ».

²⁰⁴² CE, 5 décembre 2001, *Société Intertouristik Holiday AG*, n° 237294, rec. t. 1100 ; *RDI*, 2002, p. 247, obs. Derepas.

²⁰⁴³ « qu'ainsi le moyen tiré de ce qu'il ne se serait pas prononcé sur l'ensemble des moyens de nature à fonder la suspension prononcée ne peut qu'être écarté ».

²⁰⁴⁴ CE, 7 mai 2003, *Commune d'Esparron-de-Verdon*, n° 248432, *AJDA*, 2003, p. 1520 ; CE, 13 juin 2005, *Ville de Chevreuse*, n° 276481, aux tables sur un autre point ; CE, 16 février 2009, *Société Imwo France*, n° 319471, inédit.

²⁰⁴⁵ CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, n° 307515, rec. 156 ; *BJDU*, 2010, p. 36, concl. Struillou, obs. B. P. ; *AJDA*, 2009, p. 676 ; *DA*, 2009, p. 41, note Melleray ; *JCP A*, 2009, n° 20, 2113, comm. Pellissier ; *Procédures*, 2009, n° 6, comm. 17, note Deygas. La portée de cet arrêt est par ailleurs confirmée par sa mention dans les tables du recueil, p. 903, 908, 911, 991.

²⁰⁴⁶ CAA Marseille, 16 mai 2007, *Commune de Banon*, n° 04MA01941, inédit.

²⁰⁴⁷ CAA Paris, 3 juillet 2009, *Société Groupe Faria Immobilier et la SCI Les Jardins de la Roseaie*, n° 07PA04760, inédit ; CAA Bordeaux, 13 juillet 2011, *André B.*, n° 10BX02255, inédit ; CAA Marseille, 10 juillet 2013, *Groupement foncier agricole Le Castellane*, n° 10MA03962, inédit ; CAA Bordeaux, 15 décembre 2015, *Mme B.*, n° 13BX03122, inédit ; CAA Bordeaux, 12 juillet 2016, *Commune de Cahors*, n° 14BX03382,

694. Ainsi la technique du rejet implicite permet de maintenir une marge d'économie des moyens : le juge maintient son silence en lui attribuant une signification. Certains observateurs avaient pourtant analysé l'article L. 600-4-1 CU comme devant « permettre une éradication de la pratique de l'économie des moyens »²⁰⁴⁸. La restriction du champ de l'économie des moyens s'accompagne ici d'une extension du champ de l'implicite.

695. Une interprétation discutée – La jurisprudence *Commune de Banon* manifeste l'attachement du juge à l'économie des moyens, en tant que méthode allégeant sa charge de travail. Elle illustre à son tour la tension qui traverse l'économie des moyens tiraillée entre un mouvement de remise en cause et l'attachement que le juge lui porte. L'interprétation selon laquelle l'article L. 600-4-1 CU implique de répondre expressément à l'ensemble des moyens invoqués n'eut rien d'extravagante et, au contraire, aurait pleinement correspondu à l'esprit de la loi, indiscutablement tourné vers la sécurité juridique. Si, en effet, l'objectif de ces dispositions est d'éclairer au mieux les parties à l'instance quant à l'état du droit applicable dans le cadre du procès, la façon la plus sûre d'y parvenir demeurerait de répondre expressément à l'ensemble des moyens, donc l'ensemble des questions de droit posées par les parties. A défaut, la jurisprudence *Commune de Banon* « d'une certaine façon, ôte un peu de leur sens aux dispositions de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme. »²⁰⁴⁹ Ce n'est pas parce que le moyen de légalité serait rejeté que la réponse motivée serait dépourvue d'intérêt en termes de sécurité juridique. Même si elle aboutit à écarter le moyen, une réponse motivée permet de préciser l'état du droit et conforter, sur un point précis, l'application des normes assurée par l'administration.

Aussi Yves Struillou considère-t-il que « l'objectif poursuivi par le législateur a bien été de déroger à la règle de l'économie de moyens, laquelle, par définition, ne s'applique qu'aux seuls moyens de nature à justifier l'annulation »²⁰⁵⁰. Il y a là une vision restreinte de l'économie des moyens, qui n'a pas été adoptée dans cette étude. Le juge, en réalité, économise un moyen dès lors qu'il s'abstient d'y répondre expressément, et son silence ne vaut, en principe, ni accueil ni rejet implicite. Economiser un moyen ne consiste pas uniquement à économiser un motif d'annulation supplémentaire, hypothèse qui n'est qu'une des déclinaisons particulières de l'économie des moyens.

Le rejet implicite des moyens ne fondant pas l'annulation prive donc les parties de réponses aux incertitudes soulevées relativement à des moyens qui peuvent être nombreux. Il

inédit ; CAA Bordeaux, 26 juin 2018, *Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer*, n° 16BX00500, inédit.

²⁰⁴⁸ B. Lamarlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme*, LexisNexis, 27^e éd., 2018, p. 1026.

²⁰⁴⁹ S. Deygas, note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon, Procédures*, 2009, n° 6, comm. 217.

²⁰⁵⁰ Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon, BJD*, 2010, p. 36.

se peut très bien que la majorité des moyens invoqués ne permettent pas de fonder l'annulation, si bien que, dans ce cas, l'essentiel des questions débattues par les parties lors du procès ne recevront que le silence du juge. Dans de nombreux cas, en effet, un seul moyen apparaît susceptible de fonder l'annulation, de telle sorte que l'application de l'article L. 600-4-1 CU ne diffère de l'application classique de l'économie des moyens que dans la mesure où l'ensemble des autres moyens économisés sont considérés comme rejetés²⁰⁵¹. Il en va de même en référé²⁰⁵². Aussi l'application de cet article peut-elle très bien conduire à ne répondre expressément qu'à un unique moyen de légalité externe²⁰⁵³.

696. Dans le cadre d'une annulation partielle de l'économie des moyens, l'obligation de répondre expressément à un moyen dépend donc du contenu de la réponse, là où une interdiction totale consiste, différemment, à faire dépendre l'obligation de réponse de la seule l'invocation régulière du moyen.

697. Articulation avec l'annulation partielle – Si la jurisprudence *Commune de Banon* a fait primer une lecture de l'article L. 600-4-1 CU « neutralisante » d'une possible « interprétation extensive »²⁰⁵⁴, le juge administratif a en revanche écarté une interprétation restrictive des obligations du juge en cas d'annulation partielle. L'articulation des obligations particulières découlant de l'article L. 600-4-1 CU avec les obligations générales, en termes de réponse aux moyens, découlant d'une annulation partielle, se posait à l'égard de deux

²⁰⁵¹ P. ex. : CE, 22 novembre 2002, *M. François-Poncet et a.*, n° 204244, *BJDU*, 2002, p. 441, concl. Austray ; CE, 15 novembre 2002, *Commune de Saint-Benoit*, n° 235929, inédit ; CE, 7 février 2003, *Commune de Palau-Del-Vidre*, n° 193908, inédit ; CE Sect., 26 février 2003, *Association des contribuables de Clairefontaine-en-Yvelines*, n° 231558, rec. 59 ; CE, 14 mars 2003, *Association syndicale du lotissement des rives du Rhône*, n° 235421, *BJDU*, 2003, p. 24, concl. Stahl ; CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n° 233119, rec. t. 957 ; CE, 10 octobre 2003, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, n° 242373, rec. 390 ; CE, 13 octobre 2003, *Commune d'Altkirch*, n° 247676, *BJDU*, 2003, p. 378, concl. Devys ; CE, 27 juillet 2005, *M. Fabien Y.*, n° 267678, inédit ; CE, 31 janvier 2007, *Consorts A.*, n° 277715, inédit ; CE, 30 juin 2006, *Commune de Labastide de Virac*, n° 284859, inédit ; CE, 12 mars 2007, *Commune de Lancieux*, n° 280326, inédit ; CE, 10 octobre 2007, *M. et Mme A.*, n° 277314, inédit ; CE, 21 novembre 2007, *Mme Calle-Gruber*, n° 291017, *AJDA*, 2007, p. 2234 ; CE, 17 octobre 2014, *Association syndicale libre des propriétaires du lotissement "de la Baie du Gaou Benat"*, n° 359459, *AJDA*, 2014, p. 2030 ; CE Sect., 27 juillet 2012, *Hoffmann*, n° 342908, rec. 297 ; CE, 18 novembre 2011, *Mme Eliane A.*, n° 324301, inédit ; CE, 16 novembre 2009, *SARL Les Résidences de Cavalière*, n° 308623, *AJDA*, 2010, p. 454.

²⁰⁵² CE, 5 décembre 2001, *Société Intertouristik Holiday AG*, précit. ; CE, 7 mai 2003, *Commune d'Esparron-de-Verdon*, n° 248432, *AJDA*, 2003, p. 1520 ; CE, 14 mai 2003, *SCI Florine*, n° 251370, inédit ; CE, 14 novembre 2003, *Société d'économie mixte d'équipement du pays d'Aix*, n° 258507, inédit ; CE, 14 novembre 2003, *Mlle Colladant*, n° 258248, *AJDA*, 2004, p. 895 ; CE, 14 novembre 2003, *Société G4 Investissements*, n° 258384, inédit ; CE, 22 avril 2005, *Commune de Saint-Mitre-les-Remparts*, n° 276043, inédit ; CE, 5 avril 2006, *Commune de Vauvert*, n° 283137, inédit ; CE, 24 avril 2006, *SCI La Condamine*, n° 284606, inédit ; CE, 18 octobre 2006, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble les Jardins d'Arago*, n° 294096, *AJDA*, 2007, p. 46 ; CE, 30 mars 2007, *M. Bernard C.*, n° 298479, inédit ; CE, 14 octobre 2009, *Association Bois-le-Roi environnement qualité de vie*, n° 324908, inédit ; CE, 25 mai 2011, *Mme Saida A.*, n° 344734, inédit ; CE, 23 mars 2018, *Société Free Mobile*, n° 412029, inédit.

²⁰⁵³ P. ex., dans une décision d'annulation, CE, 13 octobre 2003, *Commune d'Altkirch*, précit. ; dans une ordonnance de suspension, CE, 22 avril 2005, *Ville de Choisy-le-Roy*, n° 274054, inédit.

²⁰⁵⁴ F. Melleray, note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, loc. cit., spéc. p. 42.

jurisprudences classiques : premièrement, l'obligation pour le juge, en cas d'annulation partielle, de rejeter expressément l'ensemble des moyens soutenant l'annulation totale ; secondement, la possibilité pour le juge, lorsqu'il accueille un moyen justifiant l'annulation totale de l'acte, de ne pas se prononcer sur les moyens susceptibles de justifier l'annulation partielle.

Première question : quand le juge accueille un ou plusieurs moyens justifiant une annulation partielle, peut-il, dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU, rejeter implicitement les moyens soutenant une annulation totale ? Le Conseil d'Etat répond par la négative. Dans un arrêt *SFR* de 2013, le juge de cassation censure une cour administrative d'appel qui avait accueilli des moyens justifiant une annulation partielle sans répondre expressément et de façon motivée à un moyen qui « était susceptible d'entraîner l'annulation totale », alors même que l'annulation totale « n'a pas été prononcée en faisant droit à un autre moyen »²⁰⁵⁵. Le simple fait d'indiquer que ce moyen d'annulation totale était écarté, « en s'abstenant de préciser les raisons » de ce rejet, est censuré. La réponse lapidaire étant irrégulière, il faut en déduire *a fortiori* que la réponse implicite l'est également. Cette solution a été tout aussi clairement affirmée par les juges du fond²⁰⁵⁶, particulièrement par la cour administrative d'appel de Marseille²⁰⁵⁷. L'obligation de rejeter explicitement les moyens d'illégalité totale, en cas d'annulation partielle subsidiaire, prime sur la possibilité de rejeter implicitement des moyens dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU. La jurisprudence *Commune de Banon* trouve donc une limite dans le régime général de l'obligation de réponse aux moyens.

698. *Seconde question* : quand le juge accueille un ou plusieurs moyens justifiant une annulation totale, l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme lui impose-t-il de répondre également aux moyens justifiant une annulation partielle ? Dans sa lettre, cet article ne se limite pas aux moyens d'annulation totale ; dans son esprit, il vise à indiquer l'ensemble des illégalités relevées dans le procès. Par conséquent, il apparaît logique

²⁰⁵⁵ CE, 17 juillet 2013, *SFR*, n° 350380 ; *AJDA*, 2013, p. 2326, note Sibileau ; *BJDU*, 2013, p. 435, concl. Lallet, obs. J. T.

²⁰⁵⁶ CAA Douai, 10 avril 2012, *M. N. et Mme V.*, n° 10DA01153, inédit ; *idem* : CAA Nantes, 17 janvier 2014, *M. A.*, n° 12NT01423, inédit ; CAA Nantes, 6 mars 2015, *SDAOC Muscadet*, n° 13NT02568, inédit.

²⁰⁵⁷ CAA Marseille, 25 mars 2014, *M. et Mme A.*, n° 11MA00409, inédit : « lorsqu'il est saisi, dans un même recours ou par requêtes distinctes qu'il décide de joindre, de conclusions tendant à la fois à l'annulation totale et à l'annulation partielle d'un ou de plusieurs actes, le juge de l'excès de pouvoir est tenu d'indiquer les motifs pour lesquels il rejette chacune des conclusions en annulation présentées devant lui ; qu'il ne peut, sans méconnaître son office, procéder à une seule annulation partielle sans avoir préalablement écarté tous les moyens susceptibles d'entraîner l'annulation totale des actes soumis à sa censure ou à une annulation partielle autre que celle à laquelle il fait droit ; que les dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, dont la finalité est exclusivement de restreindre la pratique de l'économie de moyens, ne permettent pas de déroger à cette obligation ». Confirmant cette même solution : CAA Nantes, 5 février 2016, *Commune de Paimpol*, n° 15NT00369, inédit.

d'imposer au juge de se prononcer sur l'ensemble des moyens justifiant l'annulation, même partielle, indépendamment du fait qu'un autre moyen justifie déjà l'annulation totale. La cour administrative d'appel de Douai a eu l'occasion de se prononcer clairement en ce sens, au nom « la finalité de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme »²⁰⁵⁸. L'adoption de cette solution se vérifie quand une juridiction accueille un moyen d'annulation partielle puis un moyen d'annulation totale²⁰⁵⁹.

699. Réponse implicite et réponse lapidaire – Parmi les « trois réponses » que, selon lui, l'affaire *Commune de Banon* pouvait « appeler en théorie », le rapporteur public Struillou n'a nullement envisagé celle d'une réponse motivée à chaque moyen écarté²⁰⁶⁰. Le commentaire de Gilles Pellissier s'abstient également d'envisager que l'article L. 600-4-1 CU puisse imposer au juge une réponse motivée à l'ensemble des moyens invoqués²⁰⁶¹. La solution d'un abandon total de l'économie des moyens dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU n'aurait-elle pas même traversé l'esprit du juge administratif ? La solution la plus stricte envisagée par le rapporteur public Struillou ne fût que l'obligation d'*indiquer* expressément le rejet des moyens écartés par une formule lapidaire, solution qui avait été adoptée notamment par la cour administrative d'appel de Versailles avant la clarification de l'arrêt *Commune de Banon*²⁰⁶². Une telle solution était bien distincte de la motivation expresse du rejet des moyens.

2. RÉPONSE EXPLICITE MOTIVÉE ET RÉPONSE EXPLICITE LAPIDAIRE

700. Contenu de la réponse lapidaire – Une réponse lapidaire consiste à indiquer le sort d'un moyen – rejet ou accueil – sans en fournir aucune raison de droit ou de fait. Il s'agit donc d'un rejet explicite mais non motivé. Ce type de réponse trouve un terrain de prédilection dans les décisions de non-admission des pourvois en cassation prises sur le fondement de l'article L. 822-1 du code de justice administrative, la décision se bornant à

²⁰⁵⁸ CAA Douai, 25 mars 2014, *Ministre de l'égalité des territoires et du logement*, n° 12DA01953, inédit : à un appelant contestant le fait que le tribunal administratif dans sa décision d'annulation totale avait retenu également un moyen qui n'entache que partiellement l'acte litigieux, la cour répond que « la finalité de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme est d'éviter que l'administration, à la suite d'une annulation, prenne une décision entachée d'une illégalité déjà soumise au juge ». Dès lors, « si, ainsi que le soutient le ministre, le second motif du jugement (...) n'aurait pas suffi à lui seul à justifier la même annulation, il permet, en tout état de cause, d'informer l'administration de l'illégalité qui entachait l'un des motifs de sa décision ; que le ministre ne peut donc utilement se prévaloir de la violation de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme ».

²⁰⁵⁹ CAA Lyon, 12 juin 2001, *Association Lac d'Annecy Environnement*, n° 00LY01431, inédit : la CAA retient un premier moyen d'annulation partielle, puis un second moyen d'annulation totale.

²⁰⁶⁰ Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *BJDU*, 2010, p. 36.

²⁰⁶¹ G. Pellissier, note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *JCP A*, 2009, n° 20, 2113.

²⁰⁶² CAA Versailles, 7 juin 2007, *Commune de Gagny*, n° 06VE02007, *JCP A*, 2007, n° 40, 2242, chron. Pellissier.

affirmer « par un motif stéréotypé »²⁰⁶³, en l'absence de moyens sérieux, que les moyens soulevés « ne sont pas de nature à justifier l'admission du pourvoi »²⁰⁶⁴. Cette motivation « laconique et sèche »²⁰⁶⁵ est également employée par le juge du référé-suspension pour retenir l'existence ou l'absence d'un « moyen propre à créer un doute sérieux » quant à la légalité de la décision²⁰⁶⁶. Dans ces deux configurations, le rejet lapidaire se justifie par la limitation de l'office du juge qui, dans le premier cas a pour finalité d'éviter l'engorgement de la haute juridiction, dans le second cas, doit intervenir en urgence. De même que le juge du référé ne doit pas déborder, par une motivation approfondie, sur les futures appréciations que le juge du principal sera amené à opérer, il faut éviter que, par leurs motifs, « les décisions de refus d'admission ne fassent jurisprudence »²⁰⁶⁷.

Dès lors qu'il y a réponse explicite, il n'y a pas, à proprement parler, économie du moyen. Cependant, la réponse lapidaire peut apparaître comme une technique permettant de restreindre la portée d'une interdiction de l'économie des moyens, en allégeant considérablement la charge de travail du juge. En effet, la véritable différence, pour le juge, ne se situe pas tant entre la réponse explicite et le silence, qu'entre la réponse motivée et la réponse non motivée, que cette dernière soit implicite ou lapidaire. Seuls quelques mots séparent la réponse implicite de la réponse lapidaire, alors qu'un effort d'argumentation bien plus conséquent sépare ces deux types de réponse de la réponse explicite motivée.

Le professeur Bailleul put d'ailleurs, avant même l'arrêt *Commune de Banon*, parler d'un « examen par préterition » relativement à la possibilité de rejeter les moyens par la seule indication qu'« aucun autre moyen » n'est susceptible de fonder l'annulation²⁰⁶⁸.

701. La réponse lapidaire comme corollaire du droit à la réponse implicite – La réponse lapidaire peut n'être que le corollaire du droit à la réponse implicite, comme l'illustre l'application de l'article L. 600-4-1 CU. Les moyens qui ne permettent pas de fonder l'annulation ou la suspension peuvent, nous l'avons vu, être implicitement rejetés. Cependant, l'usage s'est développé dans la pratique des juges, consistant à indiquer par une formule lapidaire : « Considérant, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme,

²⁰⁶³ J. Massot, O. Fouquet, J.-H. Stahl, M. Guyomar, A. Bretonneau, *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 6^e éd., 2018, n° 77, p. 77.

²⁰⁶⁴ Le pourvoi peut n'être admis que pour une partie de ses conclusions, tandis que les autres moyens sont considérés comme non sérieux (p. ex. : CE, 12 juillet 2018, *M. A.*, n° 414717, inédit). Dans ce cas, indique le fichage d'un arrêt de 2007, « Les moyens autres que celui ayant justifié l'admission d'un pourvoi peuvent être écartés comme n'étant pas de nature à justifier l'annulation de la décision juridictionnelle attaquée » (CE, 30 mai 2007, *Société Morillon Corvol Rhône Méditerranée*, n° 297035, rec. 221).

²⁰⁶⁵ T. Delanlssays, *op. cit.*, p. 767.

²⁰⁶⁶ CE, 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c. Massamba*, n° 229864, rec. t. 1099.

²⁰⁶⁷ J. Massot, O. Fouquet, J.-H. Stahl, M. Guyomar, A. Bretonneau, *op. cit.*, n° 77, p. 77.

²⁰⁶⁸ D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie des moyens », *LPA*, 2004, n° 125, p. 13, spéc. p. 14.

qu'en l'état du dossier aucun autre moyen ne paraît susceptible de fonder l'annulation de la décision contestée »²⁰⁶⁹, ou « n'est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité dudit permis »²⁰⁷⁰, ou « qu'en l'état du dossier aucun autre moyen ne paraît susceptible de fonder la suspension demandée »²⁰⁷¹. Au lieu d'indiquer qu'« aucun autre » ou « aucun des autres moyens » ne peut être accueilli, le juge peut indiquer le contenu de chacun des autres moyens rejetés, simple nuance de forme²⁰⁷². La formule est fréquemment employée tant en référé²⁰⁷³ qu'en excès de pouvoir²⁰⁷⁴ et la jurisprudence avait reconnu la régularité d'un tel rejet lapidaire avant que l'arrêt *Commune de Banon* ne vienne définitivement consacrer la régularité d'un rejet même implicite des moyens ne fondant pas l'annulation²⁰⁷⁵. Bien sûr, le juge ne peut employer cette formule que pour rejeter des moyens après avoir accueilli d'autres moyens ; il ne peut, dans une décision de rejet, écarter l'ensemble des moyens par cet expédient²⁰⁷⁶. Cette « mention expresse »²⁰⁷⁷, qui sert l'intelligibilité des motifs, n'est pas obligatoire : elle est une « bonne pratique professionnelle »²⁰⁷⁸ d'un juge qui a le droit de rejeter implicitement les moyens concernés. Dans ce cas, la réponse lapidaire permet, sans effort, de rejeter expressément un moyen au lieu de faire jouer la mécanique plus incertaine du rejet par prétérition. Mais la technique de la réponse lapidaire pourrait-elle également

²⁰⁶⁹ CE, 15 novembre 2002, *Commune de Saint-Benoit*, n° 235929, inédit.

²⁰⁷⁰ CE, 21 décembre 2001, *Fun music center*, n° 237133, inédit.

²⁰⁷¹ CE, 14 mai 2003, *SCI Florine*, n° 251370, inédit.

²⁰⁷² CE, 30 juin 2006, *Commune de Labastide de Virac*, n° 284859, inédit ; CE, 18 novembre 2011, *Mme Eliane A.*, n° 324301, inédit ; CE, 5 avril 2006, *Commune de Vauvert*, n° 283137, inédit ; CE, 18 octobre 2006, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble les Jardins d'Arago*, n° 294096, *AJDA*, 2007, p. 46 ; CE, 25 mai 2011, *Mme Saida A.*, n° 344734, inédit ; CE, 13 juillet 2006, *SCI Le Château de l'Aighetta*, n° 291912, inédit ; CE, 18 juillet 2006, *Mme Bessac et a.*, n° 291569, *BJDU*, 2006, p. 382, concl. Stahl ; CE, 21 mai 2008, *Société E.P.M. – Excutive Project et Management*, n° 310951, *AJDA*, 2008, p. 1025 ; CE, 15 décembre 2004, *Saint-Hilaire-la-Gravelle*, n° 270278, *RDI*, 2005, p. 146, obs. P. S.-C.

²⁰⁷³ CE, 5 décembre 2001, *Société Intertouristik Holiday AG*, précit. ; CE, 14 novembre 2003, *Société d'économie mixte d'équipement du pays d'Aix*, n° 258507, inédit ; CE, 14 novembre 2003, *Mlle Colladant*, précit. ; CE, 14 novembre 2003, *Société G4 Investissements*, précit. ; CE, 22 avril 2005, *Commune de Saint-Mitre-les-Remparts*, précit. ; CE, 14 octobre 2009, *Association Bois-le-Roi environnement qualité de vie*, précit. ; CE, 23 mars 2018, *Société Free Mobile*, précit.

²⁰⁷⁴ CE Sect., 22 février 2002, *Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leffet et de leur milieu vivant*, n° 208769, rec. 61 ; CE, 7 février 2003, *Commune de Palau-Del-Vidre*, précit. ; CE Sect., 26 février 2003, *Association des contribuables de Clairefontaine-en-Yvelines*, précit. ; CE, 14 mars 2003, *Association syndicale du lotissement des rives du Rhône*, précit. ; CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, précit. ; CE, 10 octobre 2003, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, précit. ; CE, 13 octobre 2003, *Commune d'Altkirch*, précit. ; CE, 27 juillet 2005, *M. Fabien Y.*, précit. ; CE, 31 janvier 2007, *Consorts A.*, précit. ; CE, 12 mars 2007, *Commune de Lancieux*, précit. ; CE, 10 octobre 2007, *M. et Mme A.*, précit. ; CE Sect., 27 juillet 2012, *Hoffmann*, précit.

²⁰⁷⁵ CE, 27 juin 2008, *Commune d'Hyerès-les-Palmiers*, n° 290368, inédit : « Considérant qu'en précisant les raisons de fait et de droit la conduisant, au vu des pièces du dossier, à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nice du 13 février 2003 et du permis litigieux, avant d'énoncer, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qu'aucun des autres moyens ne lui paraissait susceptible de fonder cette annulation, la cour a suffisamment motivé son arrêt ».

²⁰⁷⁶ CE, 11 octobre 2017, *M. et Mme Rousseau*, n° 401878, *AJDA*, 2018, p. 640.

²⁰⁷⁷ Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, précit.

²⁰⁷⁸ *Ibid.*

permettre d'accueillir des moyens supplémentaires dans le cadre d'une interdiction de l'économie des moyens, afin d'alléger la charge de travail du juge ?

702. Le nécessaire refus de la réponse lapidaire pour l'accueil d'un moyen – Le sénateur Dreyfus-Schmidt proposant l'obligation de répondre à tous les moyens invoqués en 1987 suggérait que le juge pourrait répondre « même de manière extrêmement concise, voire légère et rapide, à toutes les questions qui lui sont posées »²⁰⁷⁹. Une dizaine d'années plus tôt, René Chapus, souhaitant voir consacrée l'obligation pour le juge de l'excès de pouvoir d'accueillir expressément l'ensemble des moyens justifiant l'annulation, précisait qu'« il n'y aurait pas de contre-indication absolue à ce que le juge privilégie l'un des moyens invoqués ou le moyen qu'il relève d'office en lui consacrant l'essentiel de la motivation, les autres moyens faisant l'objet d'une simple mention qui serait révélatrice de leur bien-fondé. »²⁰⁸⁰

703. Le Conseil d'Etat semble cependant avoir écarté cette option pour l'accueil des moyens dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU. Il apparaît en effet que le Conseil d'Etat répond toujours de façon motivée aux moyens qu'il accueille en application de ces dispositions, même après avoir accueilli un premier moyen. Il faut cependant noter un arrêt des 7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies qui, après l'accueil d'un moyen justifiant l'annulation, se contente d'indiquer que « paraissent également de nature à justifier l'annulation du permis de construire » trois autres moyens en précisant leur contenu sans donner les raisons de droit ou de fait justifiant leur accueil²⁰⁸¹. Mais cette solution a été explicitement écartée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, quelques mois plus tard, mentionné dans les tables du recueil sur ce point²⁰⁸². Par ailleurs, l'insuffisance de motivation de l'accueil d'un moyen est censurée indépendamment du fait que le juge ait accueilli, par une motivation cette fois suffisante, un autre moyen²⁰⁸³.

704. Cette solution doit assurément être privilégiée à la possibilité de l'accueil lapidaire d'un moyen, qui pose en effet deux problèmes. Premièrement, l'accueil d'un moyen supplémentaire en contentieux de la légalité conduit en principe à ajouter un motif d'annulation revêtu de l'autorité de chose jugée. Or, il est difficilement concevable d'étendre

²⁰⁷⁹ JO, Débats, Sénat, 1987, précit.

²⁰⁸⁰ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 63 sq.

²⁰⁸¹ CE, 7/2 SSR, 13 mars 2006, *Mme Christiane A.*, n° 272616, inédit.

²⁰⁸² CAA Marseille, 5 octobre 2006, *Commune de Rougon*, n° 04MA00004, rec. t. 1113 : « eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur, les dispositions susmentionnées impliquent que la juridiction administrative qui annule ou ordonne la suspension d'un acte intervenu en matière d'urbanisme non seulement précise tous les moyens qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension mais aussi justifie du bien-fondé de l'ensemble de ces moyens ». Arrêt confirmé tout aussi explicitement en cassation par l'arrêt CE, 25 juillet 2008, *Commune de Rougon*, n° 299951, inédit.

²⁰⁸³ CE, 14 novembre 2003, *Société d'économie mixte d'équipement du Pays d'Aix*, n° 258507, inédit.

la chose jugée sans motivation. Il pourrait être argué que la seule indication que tel autre moyen est accueilli revêt un caractère surabondant. Mais alors devraient être distinguées les hypothèses dans lesquelles tous les motifs d'annulation sont, ou ne sont pas, revêtus de l'autorité de chose jugée. Deuxièmement, en plus d'ajouter de la confusion dans l'appréciation de la chose jugée, l'accueil d'un moyen de légalité sans motivation risque de faire pire que mieux sur le terrain de la sécurité juridique alors qu'elle apparaît comme la finalité première poursuivie par les remises en cause de l'économie des moyens. En indiquant que le juge a commis telle erreur de droit ou tel détournement de pouvoir, ou encore que tel agent n'était pas compétent, sans expliquer en quoi consiste la violation du droit commise par l'administration, le juge risquerait de créer davantage de confusions. Si « l'enrichissement de la motivation ne saurait être utilisé pour valoriser le développement de chicaneries contentieuses »²⁰⁸⁴, une telle prévention vaut pour les moyens qui peuvent être aisément rejetés, non pour les moyens de légalité accueillis.

705. L'accueil lapidaire d'un moyen n'est pourtant pas totalement prohibé en contentieux administratif. Le juge du référé-suspension est, en effet, autorisé à simplement indiquer qu'un moyen est propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte litigieux, sans autre motivation²⁰⁸⁵. Cette possibilité de réponse lapidaire est héritée de la jurisprudence relative au sursis à exécution. La Section du contentieux a imposé d'indiquer précisément quel moyen justifiait qu'il soit sursis à l'exécution de la décision²⁰⁸⁶. Cette exigence a été reprise en matière de référé-suspension²⁰⁸⁷.

Cette jurisprudence ne saurait cependant être généralisée au contentieux de l'annulation, pour trois raisons. Premièrement, les ordonnances du juge du référé-suspension ne sont pas revêtues de l'autorité de chose jugée, contrairement aux décisions du juge de l'annulation. Deuxièmement, l'allègement des obligations formelles pesant sur le juge du référé se justifie par le contexte d'urgence qui caractérise son intervention, et qui est absent pour le juge du principal. Troisièmement, l'articulation de l'office du juge des référés et de l'office du juge du principal justifie que le premier limite l'étendue de sa motivation afin de ne pas déborder sur la décision du second. Il y a lieu d'éviter, dans la mesure du possible, que

²⁰⁸⁴ D. Ribes, « La motivation des décisions du Conseil d'Etat », *loc. cit.*, spéc. p. 185.

²⁰⁸⁵ CE, 23 octobre 2015, *Syndicat départemental CGT des agents DIRECCTE 76 et a*, n° 386649, *AJDA*, 2016, p. 131 : le juge qui, pour ordonner une suspension, a simplement « relevé » que tel moyen « était propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision (...) a ainsi désigné avec précision le moyen qui lui paraissait de nature à justifier la suspension demandée ; que, dans ces conditions, il a suffisamment motivé son ordonnance sur ce point ». *Idem* : CE, 17 décembre 2010, *M. et Mme Laurent B.*, n° 340177, inédit. P. ex. : CAA Marseille, 22 janvier 2019, *Mme A.*, n° 18MA05173, inédit.

²⁰⁸⁶ CE Sect., 5 novembre 1993, *Commune de Saint-Quay-Portrieux*, n° 145146, rec. 306.

²⁰⁸⁷ CE, 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c. Massamba*, n° 229864, rec. t. 1099.

la réponse du juge des référés soit un pré-jugement de celle du juge du principal²⁰⁸⁸.

706. Réponse exhaustive ou partielle, réponse implicite ou lapidaire, une interdiction de l'économie de moyens peut recouvrir une variété de modalités, dont l'étude laisse présager du débat quant à l'efficacité d'une telle interdiction au regard des finalités qui en sont attendues.

§2. EFFICACITÉ D'UNE INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

707. L'article L. 600-4-1 CU a été créé dans un but, maintes fois répété, de sécurité juridique : « juguler les “crises contentieuses” »²⁰⁸⁹ pouvant naître à la suite de l'annulation d'un acte ne répondant que trop partiellement aux moyens de légalité invoqués à son encontre. L'application de l'article L. 600-4-1 CU doit conduire, en principe, à retenir, dès lors qu'ils sont fondés, plusieurs moyens de légalité à l'encontre de l'acte litigieux, là où le principe de l'économie des moyens permettait de n'en accueillir qu'un seul²⁰⁹⁰. L'efficacité de ces dispositions se mesure par l'éclairage qu'une réponse plus complète aux moyens doit apporter à l'administration quant au droit applicable à la nouvelle décision qu'elle souhaiterait édicter²⁰⁹¹. Autrement dit, l'efficacité d'une interdiction de l'économie des moyens en termes de sécurité juridique s'apprécie dans l'après procès, *a posteriori* de l'instance. A cet égard,

²⁰⁸⁸ Sur cette question, cf. CE, 26 janvier 2005, *Société CDM*, n° 273111, *AJDA*, 2005, p. 841, concl. Verclytte. V. également CE, 6 avril 2001, *France Telecom*, n° 230338, cons. 5, ainsi que C. Landais, F. Lenica, chron. sous CE, 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*, *AJDA*, 2004, p. 1354.

²⁰⁸⁹ D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie des moyens », *LPA*, 2004, n° 125, p. 13.

²⁰⁹⁰ P. ex., retenant plusieurs motifs d'illégalité dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU : CE, 14 juin 2004, *Commune d'Ecouflant*, n° 249465, *BJDU*, 2004, p. 440, concl. Sénors (deux motifs) ; CE, 26 octobre 2011, *GAEC Lefebvre et fils*, n° 328241, *AJDA*, 2011, p. 2093 (trois motifs). De même, retenant plusieurs moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte, en référé suspension : CE, 9 juin 2004, *Magniez*, n° 265457, rec. t. 821 ; CE, 20 septembre 2004, *Ville de Nice*, n° 266116, inédit ; CE, 18 juillet 2006, *Mme Bessac*, n° 291569, *BJDU*, 2006, p. 382, concl. Stahl ; CE, 26 octobre 2009, *SFR*, n° 328467, inédit ; CE, 2 mars 2011, *Commune de Mery-sur-Oise*, n° 339827, inédit ; CE, 4 avril 2014, *Fédération des associations laïques et d'éducation permanente de Corse-du-Sud*, n° 369707, inédit ; CE, 14 novembre 2007, *SCI du Marais*, n° 305620, *AJDA*, 2007, p. 2175 ; CE, 15 décembre 2004, *Commune de Saint-Hilaire-la-Gravelle*, n° 270278, *RDI*, 2005, p. 146, note P. S.-C.

²⁰⁹¹ H. Jacquot, F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7^e éd., 2015, n° 945, p. 1121 : « Dans un domaine où les procédures sont complexes, une telle disposition est à même de renseigner tant l'administration que les usagers sur les conséquences qu'il convient de tirer de l'annulation, et éventuellement sur les possibilités de régularisation de l'acte. À moins d'avoir un gout prononcé pour la chicane, le contentieux ne saurait en effet être une fin en soi. » ; J.-B. Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, *op. cit.*, n° 199, p. 147 : « l'intérêt de la disposition » tient au fait que les intéressés « seront davantage éclairés sur les données juridiques de la situation, et notamment sur le point de savoir si et comment il serait possible de prendre une nouvelle décision, conforme au droit cette fois-ci. » ; L. Derepas, obs. sous CE, *Commune de Bohars et a.*, 28 mai 2001, *RDI*, 2001, p. 405 : « L'idée sous-jacente à cette disposition est qu'il convient d'informer le plus complètement possible l'autorité administrative dont l'acte est annulé sur les illégalités dont cet acte était entaché, afin qu'elle ne répète pas ces erreurs si elle souhaite prendre un nouvel acte ayant le même contenu » ; L. Derepas, obs. sous CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et a.*, *RDI*, 2001, p. 405 : « L'idée sous-jacente à cette disposition est qu'il convient d'informer le plus complètement possible l'autorité administrative dont l'acte est annulé sur les illégalités dont cet acte était entaché, afin qu'elle ne répète pas ces erreurs si elle souhaite prendre un nouvel acte ayant le même contenu ».

cependant, elle ne peut avoir qu'un apport limité, compte tenu des règles du contentieux administratif. La recherche de neutralisation de futurs litiges par le juge, autrement dit, *la lutte contre le contentieux par le contentieux*, rencontre une série d'obstacles qui ont conduit les détracteurs de ces dispositions à affirmer que la recherche de sécurité juridique par l'interdiction de l'économie des moyens n'est qu'illusoire (A) et s'opère au prix d'une dénaturation de l'office du juge administratif (B). Deux critiques qu'il faut ici examiner.

A. UNE EFFICACITÉ BORNÉE PAR LES RÈGLES DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

708. Comment s'articule une interdiction de l'économie des moyens avec les autres règles du contentieux administratif? Deux phénomènes doivent être distingués : les effets qu'une interdiction de l'économie des moyens peut produire sur les autres règles ; les effets que ces autres règles peuvent produire sur une interdiction de l'économie des moyens. Quant aux premiers, nous verrons plus loin qu'une interdiction de l'économie des moyens peut conduire à redéfinir l'intérêt à agir contre une décision juridictionnelle, comme les devoirs du juge d'appel ou de cassation²⁰⁹². Quant aux seconds, l'article L. 600-4-1 CU enseigne que la recherche d'une plus grande sécurité juridique à travers une interdiction de l'économie des moyens, peut être limitée par le cadre de règles dans lequel elle s'insère et qui en diminuent la portée sur ce point.

En effet, les règles du contentieux administratif, encadrant l'article L. 600-4-1 CU, interdisent de considérer que le contrôle de légalité en résultant serait complet (1) ou parfait (2), ni même définitif (3).

I. L'INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS NE CONDUIT PAS À UN BILAN DE LÉGALITÉ COMPLET

709. L'article L. 600-4-1 CU impose au juge de se prononcer sur l'ensemble des moyens justifiant l'annulation mais ne lui impose pas, et ne lui permet pas, d'accueillir d'autres moyens que ceux qui ont été régulièrement invoqués par le requérant. L'obligation supplémentaire de réponse aux moyens demeure cadrée par le principe dispositif et l'interdiction de statuer *ultra petita*. Le requérant peut avoir omis de soulever un moyen pertinent qui, s'il n'est pas d'ordre public, ne sera pas examiné par le juge. Par conséquent, le respect des obligations de l'article L. 600-4-1 CU ne permet pas de considérer que la décision d'annuler un acte, même fondée sur plusieurs motifs, procède à un bilan complet des illégalités l'affectant, si bien que le requérant « ne sera pas à l'abri d'une nouvelle annulation

²⁰⁹² Cf. n° 1015 et s.

fondée précisément sur un de ces moyens passés sous silence »²⁰⁹³. Une interdiction même totale de l'économie des moyens – imposant la réponse expresse à tous les moyens invoqués, qu'ils soient accueillis ou rejetés – n'y changerait rien : le juge demeure borné aux moyens invoqués.

710. Interdiction de l'économie des moyens et saisine d'office de tout moyen – La question du bilan complet de la légalité de l'acte pose donc celle, classique, du pouvoir pour le juge administratif de se saisir d'office de tout moyen de légalité. Débat traditionnel de la procédure judiciaire²⁰⁹⁴, la question de l'opportunité de reconnaître au juge administratif, spécialement au juge de l'excès de pouvoir, la possibilité de soulever d'office tout moyen, est régulièrement interrogée par la doctrine administrativiste. Dès 1952, Prosper Weil formule le « souhait » selon lequel « le juge devrait soulever d'office tous les moyens d'annulation, sans exception »²⁰⁹⁵. Dans leur thèse respective, de 1962 et 1980, les professeurs Debbasch et Debouy ont poursuivi cette idée²⁰⁹⁶. D'autres auteurs évoquent l'étonnement que suscite une telle limitation dans le contentieux objectif du recours pour excès de pouvoir²⁰⁹⁷ ou leur franche opposition²⁰⁹⁸. Le débat continue d'être alimenté dans les divers travaux de thèse. Florent Blanco oppose une série d'arguments à l'auto-saisine²⁰⁹⁹, tandis qu'Emilie Akoun soutient que « le juge devrait se reconnaître le pouvoir de relever d'office tout moyen ordinaire »²¹⁰⁰, à l'instar de Wendy Lellig²¹⁰¹.

711. Un bilan complet de la légalité, ou de l'illégalité, de l'acte, nécessiterait donc l'association d'un pouvoir et d'un devoir du juge : le pouvoir de se saisir d'office de tout

²⁰⁹³ D. Chabanol, « Une réponse dangereuse à un problème à la mode », *loc. cit.*, spéc. p. 217.

²⁰⁹⁴ V. notamment, C. Chainais, F. Ferrand, S. Guinchard, *Procédure civile*, Dalloz, 4^e éd., 2015, n° 688, p. 319 ; L. Weiller, « L'article 12 NCPC ne fait pas obligation au juge, sauf règles particulières, de changer la dénomination ou le fondement juridique des demandes des parties », *JCP G*, 2008, II, 10006.

²⁰⁹⁵ P. Weil, *op. cit.*, p. 32.

²⁰⁹⁶ C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, *op. cit.*, p. 35 : « Le juge saisi de la question de la légalité ou de l'illégalité d'un acte devrait, quelles que soient les conclusions de celles-ci, pouvoir examiner la situation juridique dans toute son ampleur. » ; C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, thèse, PUF, 1980, p. 494 : « le litige ne doit plus être la chose des parties », et « Le juge devrait relever d'office tout moyen de droit utile à la solution des litiges, sans être lié par l'argumentation développée par les parties ».

²⁰⁹⁷ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 876, p. 775 ; C. Broyelle, *op. cit.*, n° 189, p. 145 ; L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani Mekki, *op. cit.*, n° 219, p. 760.

²⁰⁹⁸ M. Fromont, « La place de la justice administrative française en Europe », *DA*, 2008, n° 7, étude 14, spéc. p. 12, §35 : « comment soutenir sérieusement que le juge ne puisse fonder sa décision que sur les moyens et l'argumentation des requérants, alors que les moyens susceptibles d'être soulevés d'office (...) sont très limités. ».

²⁰⁹⁹ F. Blanco, *op. cit.*, p. 256 à 260.

²¹⁰⁰ E. Akoun, *op. cit.*, n° 1057, p. 586, « une évolution justifiée », n° 1026 sqq., « des risques limités », n° 1042 sqq.

²¹⁰¹ W. Lellig, *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse, Montpellier, 2015, p. 40, consacrant son travail à démontrer que « permettre au juge de la légalité de soulever d'office tout moyen ou conclusion propre à fonder l'annulation de l'acte régulièrement contesté, bien loin de dénaturer son office, permettrait au contraire de parachever l'œuvre de perfectionnement » de celui-ci.

moyen de légalité, et le devoir de se prononcer sur l'ensemble des moyens. Cette seule perspective révèle que l'ambition d'un véritable bilan complet de légalité opéré par le juge administratif peut paraître lointaine, si ce n'est de chimérique, en l'état actuel du droit. Deux hypothèses doivent tout de même être distinguées selon que le pouvoir de saisine d'office de tout moyen de légalité est associé à une interdiction partielle ou totale de l'économie des moyens.

Dans le cadre d'une interdiction partielle, le juge constaterait l'ensemble des illégalités entachant l'acte litigieux, avec rejet implicite de tout autre moyen. Pourrait-on, alors, affirmer que le bilan des illégalités est complet ? Même dans cette hypothèse, il faudrait encore ajouter une réserve, ci-après évoquée, relativement à l'obligation du juge de procéder à des suppléments d'instruction dès lors qu'un premier moyen justifie l'annulation.

Dans le cadre d'une interdiction totale, les obligations du juge seraient plus complexes à définir, en l'absence de bornes prédéterminées à l'étendue de sa réponse. Si elle ne s'appuie pas sur les moyens invoqués, l'interdiction de l'économie des moyens devrait du moins s'apprécier au regard d'une grille de lecture préétablie des questions de légalité. Le juge, par exemple, statuerait « sur la compétence », « sur les règles de forme et de procédure », « sur les motifs », etc. L'obligation de se prononcer sur tous les aspects de la légalité de l'acte nécessite d'en fixer un champ limité.

712. Saisine d'office et réponse à tous les moyens de légalité externe dans la demande en appréciation de régularité – La loi relative à la demande en appréciation de régularité, instauré à titre expérimental, prévoit une interdiction totale de l'économie des moyens de légalité externe invoqués, complétée par une interdiction partielle de l'économie des moyens de légalité externe non invoqués. En effet, la loi dispose que le juge « se prononce sur tous les moyens de légalité externe qui lui sont soumis ainsi que sur tout motif d'illégalité externe qu'il estime devoir relever d'office, y compris s'il n'est pas d'ordre public. »²¹⁰² Tout moyen invoqué devra obtenir une réponse expresse, tandis que parmi les moyens non invoqués, seuls ceux accueillis obtiendront une réponse expresse. Par conséquent, tout moyen non expressément accueilli sera considéré, soit explicitement, soit implicitement rejeté. La décision constituera ainsi, soit un « brevet de légalité externe »²¹⁰³, soit un bilan de l'illégalité externe de l'acte. La prescription se limite donc à la légalité externe. Or, les normes relatives à la légalité interne sont généralement plus complexes et plus nombreuses, si l'on veut bien penser, notamment, à l'ensemble du droit supranational. Il

²¹⁰² Troisième alinéa du II de l'article 54 de la loi du 10 août 2018 précitée.

²¹⁰³ L. Janicot, J.-C. Rotoullié, « La demande en appréciation de régularité d'une décision administrative », *RFDA*, 2018, p. 821.

apparaîtrait bien plus complexe pour le juge de reproduire un tel effort, à la fois de recherche d'office et d'accueil exhaustif, de tout moyen de légalité interne. Dans la demande en appréciation de régularité, la limitation à la légalité externe rend davantage praticable la saisine d'office et la réponse exhaustive aux moyens.

713. Saisine d'office des moyens et économie des moyens dans les décisions QPC –

Le Conseil constitutionnel, dans le contentieux des questions prioritaires de constitutionnalité, a le pouvoir de soulever d'office tout moyen d'inconstitutionnalité. Mais il garde la possibilité de pratiquer l'économie des moyens et ainsi ne répondre à aucun autre moyen que celui qu'il accueille²¹⁰⁴. De plus, le nombre d'actes à contrôler, ainsi que le champ des normes de contrôle est bien moindre pour le juge constitutionnel que pour le juge administratif. Ainsi, quand Emilie Akoun défend la faculté de soulever d'office un moyen ordinaire, elle précise qu'un tel pouvoir « se concilierait » avec l'usage de l'économie des moyens, permettant d'alléger la charge de travail du juge administratif²¹⁰⁵.

La nécessité de ne pas accabler le juge administratif d'une charge de travail excessive au regard de l'exigence de célérité de la justice, impose de choisir entre saisine d'office de tout moyen de légalité et obligation de réponse expresse à tous les moyens. Une interdiction de l'économie des moyens demeure en effet une solution équilibrée tant qu'est maintenue la limitation de principe du juge aux moyens invoqués. En imposant au juge de répondre expressément à tous les moyens de légalité régulièrement invoqués par les parties, l'examen de la légalité de l'acte s'appuie sur les questions de droit effectivement soulevées par les justiciables. La recherche de sécurité juridique s'accomplirait alors dans un cadre qui présente deux vertus : ses limites sont identifiables et font sens. Bornées aux moyens des parties, les obligations de réponse du juge sont aisément contrôlables. Face au risque de parties soulevant un très grand nombre de moyens, il reste possible de renforcer les règles encadrant leur invocation, notamment par la cristallisation des moyens. Aussi, le cadre des moyens invoqués par les parties fait sens, dès lors que le juge n'agit que via leur saisine et que son intervention demeure limitée par l'objet de leur requête. L'interdiction de l'économie des moyens dans ce cadre assurerait, à la fois, une plus grande sécurité juridique et un respect approfondi du principe selon lequel le juge statue *omnia petita*.

²¹⁰⁴ Cf. n° 415 et s. En revanche, lorsqu'il se prononce, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, sur la compatibilité de stipulations d'un traité international à la Constitution, le Conseil constitutionnel, qui peut soulever toute inconstitutionnalité d'office, doit relever toute les incompatibilités existantes. V. J.-E. Schoettl, note sous CC, 15 juin 1999, n° 99-412 DC, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, AJDA, 1999, p. 573, spéc. p. 577.

²¹⁰⁵ E. Akoun, *op. cit.*, n° 1046, p. 582.

2. L'INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS NE CONDUIT PAS À UN BILAN DE LÉGALITÉ PARFAIT

714. Si les requérants peuvent omettre de soulever certains moyens, ils peuvent également mal formuler et soutenir les moyens qu'ils invoquent. Le juge est, en principe, saisi des moyens tels que les parties les ont invoqués. Il peut y avoir rejet d'un moyen mal soutenu dans une affaire, et dans une autre, accueil d'un moyen similaire mais solidement argumenté, contre le même acte ou un acte similaire, dans une autre. Un moyen peut être si pauvrement soutenu que le juge le rejettera au motif que le requérant « n'apporte à l'appui de ce moyen aucune précision de nature à permettre d'en apprécier le bien-fondé »²¹⁰⁶. Là encore, le bilan de légalité opéré par le juge est tributaire de l'argumentation des parties. Une argumentation lacunaire ne permettra pas la réalisation d'un bilan de légalité aussi approfondi que possible. Le même moyen pourra être soulevé à l'encontre d'un nouvel acte à l'objet identique « de manière plus convaincante et avec plus d'éléments et entraîner la conviction du juge. »²¹⁰⁷

Même si le moyen est soulevé, et correctement soutenu, une autre limite, intégrée par l'article L. 600-4-1 CU, peut faire obstacle à un bilan de légalité parfait : aux termes de ces dispositions, la juridiction « se prononce sur l'ensemble des moyens (...) en l'état du dossier ». Autrement dit, dès lors qu'il apparaît qu'un premier moyen suffit à fonder l'annulation, le juge n'a pas à procéder à un supplément d'instruction pour rechercher si d'autres moyens peuvent être accueillis. Cette précision avait été souhaitée par le président Labetoulle²¹⁰⁸. Mais, sans l'imposer, l'article L. 600-4-1 CU « ne fait pas obstacle », selon la cour administrative d'appel de Paris, « à ce que le juge, le cas échéant, ordonne avant-dire-droit une mesure d'instruction complémentaire afin de pouvoir statuer (...) sur l'ensemble des moyens dont il saisi »²¹⁰⁹.

Le juge ne se prononçant sur l'ensemble des moyens qu'« en l'état du dossier », il en

²¹⁰⁶ CE Ass., 9 avril 1999, *Mme Chevrol-Benkeddach*, précit. Pour une formulation similaire : CE Sect., 22 novembre 2000, *Société Crédit agricole Indosuez Cheuvreux*, n° 207697, rec. 537 ; CE, 19 janvier 2000, *Société International Development Communication et a.*, n° 177914, rec. 20 ; CE, 27 avril 1973, *Syndicat « Association de dessèchement des marais d'Arles »*, n° 77596, rec. 304.

²¹⁰⁷ J.-C. Bonichot, « Vers une plus grande sécurité juridique ? », *BJDU*, 2000, p. 403, spéc. p. 406. René Cristini a insisté sur ce point, soulignant qu'il est « tout à fait possible théoriquement et sans doute aussi en pratique qu'un moyen écarté par le juge en l'état du dossier soit susceptible de prospérer s'il est repris contre l'acte identique adopté par l'administration à la suite d'une première annulation. (...) une instruction menée après une autre recours pourrait l'amener à prendre, sur tel ou tel moyen, une position différente de celle qu'il avait initialement adoptée sur la base des informations, parfois limitées, que lui fournissait alors les pièces produites. », R. Cristini, « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme », *loc. cit.*, spéc. p. 258.

²¹⁰⁸ Intervention au colloque « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », *loc. cit.*, p. 50. La première version du projet de loi ne comportait pas cette mention.

²¹⁰⁹ CAA Paris, 11 avril 2006, *Commune de Meaux*, n° 02PA02940, inédit : en revanche, un jugement ne peut, dans le même dispositif, à la fois prononcer l'annulation de l'acte et ordonner un supplément d'instruction avant de statuer sur l'ensemble des autres moyens ».

résulte qu'un moyen peut être écarté du fait que d'autres moyens suffisaient à accueillir la demande d'annulation et que le juge n'a pas procédé au supplément d'instruction nécessaire à l'examen approfondi de la valeur du moyen. Ainsi, le juge ne mène pas nécessairement à son terme la recherche de la valeur de chacun des moyens invoqués.

3. *L'INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS NE CONDUIT PAS À UN BILAN DE LÉGALITÉ DÉFINITIF*

715. L'interdiction de l'économie des moyens ne conduit pas, enfin, à un bilan de légalité définitif dès lors, notamment, que dans une décision d'annulation, le rejet d'un moyen n'est pas revêtu de l'autorité de chose jugée²¹¹⁰. Autrement dit, le fait que tel moyen soit écarté ne signifie pas que la légalité de l'acte sur ce point ait été validée et ne puisse plus être contestée. De même qu'une décision de rejet ne constitue pas, selon l'expression d'usage, un « brevet de légalité » décerné à l'acte administratif, le rejet de certains moyens au sein d'une décision d'annulation ne vaut pas validation de l'action administrative sur ce point.

716. Aussi l'interdiction de l'économie des moyens ne prévient pas les changements de circonstances de droit et de fait. La nouvelle décision administrative devra en effet être prise au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date de son édicton²¹¹¹, et ces circonstances peuvent changer. Ce qui a été considéré comme légal dans une décision rendue à un temps T, peut devenir illégal à un temps T+1, et inversement. L'interdiction de l'économie des moyens ne s'opère que dans le cadre d'un procès limité dans le temps. La réponse, même complète, du juge aux moyens ne fige pas l'état du droit. Les hypothèses où l'accueil d'un moyen révèle une situation de compétence liée de l'administration sont rares. Même après censure des motifs retenus par l'administration dans une décision, celle-ci pourra éventuellement édicter un nouvel acte au dispositif identique, fondé sur des motifs nouveaux²¹¹². Le motif censuré par le juge à un temps T, peut également s'avérer légal, du fait d'un changement de circonstances, à un temps T+1²¹¹³. L'autorité de la chose jugée « ne saurait être opposée aux appréciations dépendant de la situation de fait à la date de la nouvelle

²¹¹⁰ Le Conseil d'Etat a clairement confirmé l'application de cette solution dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU : CE, 10 mars 2010, *Société civile immobilière GFM*, n° 323543, rec. t. 1024 ; *BJDU*, 2010, p. 117, concl. Courrèges, obs. Lambert : un jugement d'annulation « n'est revêtu de l'autorité de la chose jugée que dans la mesure où il fonde celle-ci sur le défaut de motivation de la décision attaquée, seul motif constituant le soutien nécessaire de son dispositif sur ce point ».

²¹¹¹ CE Sect., 8 mars 1963, *Ministre de l'intérieur c. Pradel*, rec. 146.

²¹¹² Solution explicitée par CE Ass., 2 mars 1962, *Fédération nationale des industries chimiques*, rec. 147. Une affaire *Benoist* l'illustre bien : après l'annulation d'une décision de refus du ministre d'inscrire l'intéressé sur une liste d'emploi pour illégalité des motifs de refus (CE, 7 décembre 1992, *Benoist*, n° 116879, inédit), le ministre prend une nouvelle décision de refus fondée sur d'autres motifs, ce qui n'est pas constitutif, affirme le Conseil d'Etat, d'une violation de l'autorité de chose jugée (CE, 3 mai 2000, *M. Benoist*, n° 184951, rec. t. 1174). Sur cette question déjà évoquée, cf. n° 279.

²¹¹³ CE Sect., 10 avril 1964, *Clinique du Chablais*, rec. 215, *RDP*, 1964, p. 795, note Waline.

décision »²¹¹⁴. Compte tenu, par exemple, du lien étroit qu'entretient la légalité d'un arrêté de police aux circonstances de fait qui le justifient, l'annulation d'un arrêté pour illégalité des motifs ne présage pas de la légalité d'un futur arrêté similaire, si la situation de fait évolue²¹¹⁵. Autre situation possible : la nouvelle décision, prise à la suite de l'annulation, peut régulièrement prouver le motif qui n'avait pas été avancé à l'appui de la première décision²¹¹⁶. Au final, ni l'accueil ni le rejet d'un moyen n'offrent, en principe, de garanties absolues quant au contenu d'une future décision²¹¹⁷.

717. Une fois sa décision rendue, le juge se trouve dessaisi de l'instance qui prend fin et son emprise sur la suite des événements demeure limitée. Il ne faut pas attendre de l'interdiction de l'économie des moyens ce que l'autorité de chose jugée ne peut elle-même produire. A la suite d'une annulation, même fondée sur une réponse exhaustive aux moyens, l'autorité de chose jugée n'empêchera pas le requérant de former un recours contre le nouvel acte que l'administration aura pris en conséquence de l'annulation. Par hypothèse, le fait d'annuler un arrêté de déclaration d'utilité publique en retenant, en plus de vices de légalité externe, des vices entachant la légalité interne du projet, n'est pas de nature à désinciter irrémédiablement telle association opposée au projet d'attaquer le nouvel arrêté pris à la suite de l'annulation. De même, si l'administration viole la chose jugée par sa nouvelle décision, il faudra encore au requérant saisir le juge pour la faire annuler. Le constat d'une illégalité interne n'est pas non plus une assurance contre le risque que l'administration ne persiste dans la reproduction de cette illégalité, par exemple en s'appuyant sur le même motif déjà censuré²¹¹⁸. Le fait de retenir deux motifs d'annulation ne change pas réellement cette donne²¹¹⁹.

718. En somme, la répétition d'un contentieux ne dépend pas uniquement de l'interdiction ou de l'autorisation de l'économie des moyens. L'interdiction de l'économie des moyens peut n'être qu'un des instruments de lutte contre l'instabilité juridique. C'est ainsi qu'elle apparaît en contentieux de l'urbanisme, insérée dans un complexe de règles particulières justifiées par la recherche de sécurité juridique, telles la restriction des moyens de forme et de procédure invocables par exception²¹²⁰, la restriction de l'intérêt à agir²¹²¹,

²¹¹⁴ CE, 13 février 2006, *Société De Longhi SPA et a.*, n° 278796, rec. 70.

²¹¹⁵ CE Sect., 25 janvier 1980, *Gadiaga et a.*, rec. 44, concl. Rougevin-Baville.

²¹¹⁶ CE, 9 novembre 1992, *Mlle Boni*, rec. t. 1232.

²¹¹⁷ D. Piveteau, note sous CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et SARL Minoteries Frances, DA*, 2011, n° 8, n° 203 : l'article L. 600-4-1 CU instaure donc un « procédé bien peu efficace (...) l'éventuelle évolution des circonstances de droit et de fait ne permet pas d'affirmer quoi que ce soit sur la légalité d'actes ultérieurs. ».

²¹¹⁸ P. ex. : CE, 15 septembre 2004, *Zeryouhi*, n° 259430, rec. t. 838.

²¹¹⁹ P. ex., reproduisant les illégalités constatées par un double motif d'annulation : CE, 6 janvier 1995, *Assemblée territoriale de la Polynésie française*, rec. 10, rec. t. 985.

²¹²⁰ L. 600-1 du code de l'urbanisme.

l'obligation imposée à l'administration d'indiquer l'ensemble des motifs de refus de délivrer une autorisation²¹²² ou encore l'édiction de la nouvelle décision en fonction des circonstances de droit et de fait existant à la date de la décision annulée²¹²³.

719. Propos conclusifs – Cadrée par les règles du contentieux administratif, l'interdiction de l'économie des moyens ne peut avoir, sur la sécurité juridique, qu'un effet limité. Les magistrats administratifs ont insisté, dès l'adoption de la mesure, sur l'« illusion » de sécurité juridique que l'article L. 600-4-1 CU était susceptible de faire naître²¹²⁴.

L'intérêt d'une interdiction de l'économie des moyens doit être évaluée au regard de sa finalité : justifiée au nom du principe *omnia petita*, une interdiction totale de l'économie des moyens satisfait, par définition, l'objectif poursuivi, au sein même de la décision ; justifiée au nom de la sécurité juridique, ses effets au-delà de la décision sont plus incertains. Sur ce second terrain, il est illusoire d'attendre de l'interdiction de l'économie des moyens qu'elle éradique toute insécurité juridique ; il est en même temps excessif de lui reprocher de ne pas garantir totalement l'absence de renaissance du contentieux suite à l'annulation. Elle apparaît néanmoins comme un instrument permettant d'atténuer l'insécurité juridique et les risques de recours successifs. Au terme de plusieurs années d'application de l'article L. 600-4-1 CU, ce constat nuancé semble s'être imposé au sein de la magistrature administrative²¹²⁵.

²¹²¹ L. 600-1-1, L. 600-1-2, L. 600-1-3 du code de l'urbanisme.

²¹²² L. 424-3 du code de l'urbanisme.

²¹²³ L. 600-2 du code de l'urbanisme.

²¹²⁴ D. Chabanol, « Une réponse dangereuse à un problème à la mode », *loc. cit.*, spéc. p. 217 : il ne faut pas « se bercer de l'illusion d'une sécurité en réalité non garantie » ; M. Guyomar, P. Collin, chron. sous CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars*, *AJDA*, 2001, p. 652, spéc. p. 654 : « la contrainte imposée au juge par l'article L. 600-4-1 n'est que très partiellement de nature à permettre de détecter, en un seul contentieux, l'ensemble des illégalités susceptibles d'affecter un acte intervenu en matière d'urbanisme. » ; D. Labetoulle, « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 635 : il faut « dissiper l'illusion » de l'article L. 600-4-1 CU ; M.-C. Mehl-Schouder, J.-H. Driard, P. Ibanez, R. Grand, *Code de l'urbanisme, Annoté et commenté*, Dalloz, 27^e éd., 2018, p. 1671 : « cette sécurité juridique nouvelle n'est qu'illusoire » ; M. Courtin, « La densification des centres urbains », *Gaz. Pal.*, 08 février 2003, n° 39, p. 2 : « La mise en œuvre de cette disposition n'apporte qu'une sécurité juridique en trompe-l'œil ». V. également D. Piveteau, note sous CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et SARL Minoteries Frances*, *DA*, 2001, n° 8, n° 203.

²¹²⁵ D. Labetoulle, « Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *RDI*, 2013, p. 508, spéc. p. 509 : la mesure « a le très grand mérite d'éclairer beaucoup plus complètement l'auteur de la décision (...) sur les conséquences de l'annulation et sur la possibilité de reprendre ou non l'acte annulé après l'avoir « purgé » du vice ayant conduit à son annulation. Par là même le risque que soient annulés des actes successifs relatifs à un même projet est fortement atténué. » ; D. Chauvaux, « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *loc. cit.*, spéc. p. 65 : « cette disposition n'offre qu'une certitude relative quant aux possibilités de régularisation » mais « l'obligation de relever tous les moyens fondés (ou, au stade du référé-suspension, tous les moyens sérieux) réduit fortement le risque de recours et d'annulations répétées. On peut estimer qu'en facilitant la régularisation des autorisations d'urbanisme illégales, elle a contribué à un recul de l'insécurité juridique dans un domaine où elle est particulièrement dommageable. » Au sein de la doctrine, une même analyse nuancée se retrouve sous la plume du professeur Bailleul *in* D. Bailleul, *Le procès administratif, op. cit.*, p. 145 : « La mesure est incontestablement de nature à favoriser un règlement plus complet du litige, même si elle peut laisser

B. LA RECHERCHE D'UNE EXTENSION DE L'OFFICE JURIDICTIONNEL ?

« Notre conception de la justice n'attribue pas au juge la tâche de renseigner ou d'éclairer les justiciables. »²¹²⁶

R. ODENT

720. L'interdiction partielle de l'économie des moyens imposée en contentieux de l'urbanisme vise à renforcer la sécurité juridique en prévenant, dans une mesure limitée, les risques de répétition des recours. Le professeur Pacteau souligne la portée d'une telle démarche : « L'objectif est une information préventive sur la possible réfection ou correction de l'acte litigieux. C'est aussi une charge et un changement de rôle pour le juge... »²¹²⁷. L'article L. 600-4-1 CU consacre-t-il un nouveau « rôle » pour le juge administratif ?

721. Juger le litige présent... tout en neutralisant le litige futur – Le but de l'article L. 600-4-1 CU est d'empêcher, au mieux, qu'un recours soit formé à l'encontre de la nouvelle décision de l'administration, au pire, que la nouvelle décision soit à nouveau annulée. Les magistrats administratifs ont souligné la « logique préventive »²¹²⁸, la vertu « d'ordre pédagogique et préventif »²¹²⁹ de ces dispositions. L'attention portée, à travers la réponse aux moyens, aux éventuels litiges à venir, porte aussi en elle une forme d'extension de l'office du juge. Le développement de la logique préventive dans l'office du juge administratif pose question.

Le juge n'est-il pas fondamentalement borné, quand il répond aux moyens, à ne pouvoir agir que sur le litige présent ? Quand il répond à un moyen de légalité dirigé contre une décision précédemment édictée, le juge se tourne d'abord vers le passé. Une fois son jugement rendu, il se trouve dessaisi de l'instance et le nouvel acte administratif édicté pourra être différent, tout comme les circonstances de fait et de droit, tout comme les parties et les moyens. Demander une sécurité juridique pour l'avenir à travers la décision du juge, c'est vouloir déborder le cadre qui enserme son office : le juge intervient essentiellement *a posteriori* pour dire le droit applicable à l'époque de l'édition d'un acte administratif déjà

en suspens certaines illégalités non invoquées par le requérant. » Dénonçant, en revanche, une « solution contestable » et une « mise en œuvre complexe », le professeur Cristini conclut que « la suppression de l'économie de moyens n'est pas facile à réaliser et elle n'apporte pas véritablement de progrès décisif, ni pour le juge, ni pour les justiciables. Il ne paraît pas souhaitable de l'étendre à l'ensemble des recours pour excès de pouvoir, ce qui laisse entières et sans remède les critiques émises contre cette technique. », *in* R. Cristini, *loc. cit.*, spéc. p. 268.

²¹²⁶ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 685.

²¹²⁷ B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif, op. cit.*, n° 207, p. 203.

²¹²⁸ A. Courrèges, concl. sur CE, 10 mars 2010, *Société civile immobilière GFM, BJDU*, 2011, p. 117.

²¹²⁹ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 juin 2005, *Commune de Barcarès*, précit.

édicte, au regard de circonstances de faits déjà advenus. La sécurité juridique s'inscrit dans une logique préventive ; le contentieux traite de faits passés. La question posée au juge est : l'acte déjà en vigueur était-il illégal ? Et non : l'acte qui sera en vigueur, sera-t-il légal ? Lui demander de neutraliser le litige futur, par la réponse qu'il donne aux argumentations des parties, c'est lui demander, inévitable jeu de mots, *d'agir au-delà de ses moyens*.

722. Le cadre contentieux, terrain naturel du juge, est donc mal adapté à une action préventive au service de la sécurité juridique. Il est logique, alors, que le « besoin animal de sécurité »²¹³⁰ conduise à faire intervenir le juge en amont de tout litige. Ainsi la loi précitée du 10 août 2018, qui « participe du mouvement contemporain de renforcement de la sécurité juridique », vise, avec l'instauration de la demande en appréciation de régularité, à permettre « la constatation préventive d'éventuelles illégalités », afin « d'éviter que l'illégalité d'une situation soit découverte à un stade tardif et donc fortement perturbateur. »²¹³¹ Mais un tel déplacement *a priori* de l'intervention juridictionnelle éloigne du rôle classique du juge.

723. Juger l'administration... tout en la conseillant – L'article L. 600-4-1 CU a pu être considéré comme dissimulant la « dérive » d'une « consultation juridique »²¹³². Or, « un juge n'est pas fait pour délivrer des consultations »²¹³³, affirme René Chapus, conception partagée²¹³⁴ et que rappelait Anne Courrèges dans des conclusions précitées²¹³⁵. Le juge intervient en principe pour trancher un litige, en prenant une décision revêtue de l'autorité de chose jugée au terme d'un procès.

L'article L. 600-4-1 CU instaure en effet une forme de déconnexion de l'obligation de réponse aux moyens par rapport à la réponse aux conclusions. Certes, les moyens continuent d'être formulés au soutien des conclusions d'annulation. Mais le principe de l'économie des

²¹³⁰ B. Plessix, « Ce besoin animal de sécurité », *DA*, 2018, repère 1, reprenant une expression de Jean Carbonnier in J. Carbonier, *Flexible droit*, LGDJ, 1992, p. 172.

²¹³¹ B. Seiller, « Pour un Etat au service d'une société de confiance. Présentation », *RFDA*, 2018, p. 809, spéc. p. 816.

²¹³² D. Piveteau, concl. sur CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et a.*, précit. : « la charge de travail déjà très lourde des juridictions d'appel doit faire les protéger de toute dérive à laquelle pourrait conduire l'espèce de consultation juridique générale que dissimule l'article L. 600-4-1. » ; M.-C. Mehl-Schouder, J.-H. Driard, P. Ibanez, R. Grand, *op. cit.*, p. 1670 : « Sur le plan des principes, l'introduction dans la fonction juridictionnelle de cette consultation juridique générale que dissimule l'article L. 600-4-1 n'est pas des plus heureuses » ; S. Traoré, « Obligation de se prononcer sur tous les moyens en matière d'urbanisme », *DA*, n° 5, 2001, comm. 129 : « Ce particularisme juridique est à rapprocher de la tentation des autorités décentralisées de faire du juge administratif celui qui dit le droit, non pas tant pour trancher les litiges qui lui sont soumis que pour "guider" l'action des élus. »

²¹³³ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 856, p. 759.

²¹³⁴ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 691 : « Les juges sont chargés de trancher des litiges et non pas de donner des consultations. » ; B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^e éd., 2018, n° 424, p. 523 : « les juridictions n'ont pas été conçues pour donner des consultations juridiques aux parties et aux juges, qui seraient détachées de l'existence d'un litige né et actuel, réel et en cours. »

²¹³⁵ A. Courrèges, concl. sur CE, 21 novembre 2008, *Association des hôpitaux privés sans but lucratif*, n° 305292, inédites, cf. n° 312 : « Il n'est pas de votre office de procéder à une consultation juridique ».

moyens consiste pour le juge à ne répondre expressément aux moyens que dans la mesure où cette réponse est nécessaire à la réponse aux conclusions. En application de l'article L. 600-4-1 CU, le juge est tenu de répondre expressément à des moyens alors même qu'ils ne seraient pas nécessaires pour déterminer la solution du litige. La réponse qu'il lui est imposé de prendre vise à informer l'administration au-delà de la réponse aux conclusions, dans l'idée qu'en répondant à tous les moyens de légalité, le juge sanctionne pour le passé et conseille pour l'avenir. Nous avons dit précédemment que l'économie des moyens procède d'une hiérarchisation des finalités de l'office juridictionnel, le juge ne répondant aux questions de droit que dans la mesure du nécessaire pour trancher le litige. L'article L. 600-4-1 CU modifie cet équilibre : le juge répond à des questions de droit non nécessaires pour trancher le litige au sens strict du terme, c'est-à-dire répondre aux conclusions d'annulation.

Cette déconnexion place le juge dans des configurations qui se détachent de l'exercice traditionnel du contentieux. Nous verrons qu'en application de l'article L. 600-4-1 CU, l'administration, qui a vu son acte annulé, peut demander au juge d'appel de ne censurer qu'une partie des motifs d'illégalité retenus contre cet acte, sans demander l'annulation du jugement, ou reprocher au juge précédent de n'avoir pas répondu à l'ensemble des moyens de l'administré requérant soulevés contre son acte²¹³⁶. De même, l'instauration de la demande en appréciation de régularité conduit, comme l'a remarqué le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi, à la situation paradoxale dans laquelle les moyens de légalité sont soulevés par l'auteur ou le bénéficiaire mêmes de l'acte contrôlé²¹³⁷. Dans ces hypothèses, les moyens semblent soulevés, non plus pour demander l'annulation de l'acte ou du jugement, mais pour poser, d'abord, une question de droit et éclairer l'administration.

Il pourrait être argué que la tradition constitutive du juge administratif est d'être à la fois juge et conseiller de l'administration. Mais ici la dualité de fonction est intégrée au sein du cadre juridictionnel et exercée simultanément, par une même formation de jugement au sein d'une même décision. Il n'y a pas un organe, le juge administratif, qui dans une configuration conseille, et dans une autre juge, mais la réalisation simultanée, dans le cadre de la fonction juridictionnelle, du conseil et du jugement.

724. Contre-arguments à la dénaturation de l'office juridictionnel par l'article L. 600-4-1 CU – Cependant, l'analyse selon laquelle l'article L. 600-4-1 CU dénaturerait l'office juridictionnel doit être fortement relativisée.

Premièrement, la volonté d'agir, en le neutralisant, sur un éventuel litige futur, peut

²¹³⁶ Cf. n° 1021.

²¹³⁷ CE, avis, sur un projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, précit., n° 69.

être perçue comme un approfondissement de la mission centrale du juge : trancher efficacement les litiges, c'est-à-dire de la façon la plus complète. Le juge doit intervenir avec la conscience que le litige dont il est saisi s'inscrit dans un conflit plus large. En ce sens, il entrerait dans sa mission naturelle de viser, par l'annulation et la réponse complète aux moyens, à vider autant que possible le conflit. Les juges, affirme le président Odent, « ont une double mission », l'une « curative », l'autre « préventive » qui « consiste à empêcher la naissance des litiges en éclairant les éventuels justiciables – administrations et administrés – sur la nature et l'étendue de leurs droits et de leurs devoirs. »²¹³⁸

Deuxièmement, l'innovation de l'article L. 600-4-1 CU doit être comparée aux dispositifs souffrant également la critique de détacher le juge de la seule résolution du litige : les recours en interprétation et la demande en appréciation de régularité. Les premiers, anciens, permettent de demander au juge administratif d'interpréter un acte administratif sans pouvoir l'annuler ; le second, récent, consiste à demander au juge d'examiner la légalité externe d'un acte administratif, sans pouvoir, là non plus, l'annuler.

Le recours en interprétation sur renvoi peut étonner dès lors que « Dans l'acte juridictionnel normal l'interprétation n'est pas détachable de la décision réglant le procès »²¹³⁹, et n'est faite en principe qu'au service de la décision. La décision, cependant, si elle n'est pas prise, ici, par le juge administratif, est prise par le juge judiciaire. Ainsi le recours en interprétation sur renvoi s'inscrit dans l'optique d'une décision juridictionnelle pour trancher un litige²¹⁴⁰. Il n'en est pas ainsi, en revanche, du recours direct en interprétation. Dans ce cas, le juge intervient pour examiner l'acte sans aboutir à aucune décision. Dès lors, Raymond Odent considère qu'un tel recours « a un caractère tout à fait exceptionnel et même anormal » dans notre droit²¹⁴¹. Mais s'il n'aboutit pas à une décision, le recours direct en interprétation n'est pas totalement détaché de l'existence d'un litige. Il faut en effet, pour être recevable, que le recours soit justifié par l'existence d'un litige né et actuel²¹⁴², condition exigée par le juge afin de « ne pas devenir, par le biais du recours en interprétation, le conseiller juridique des administrations et des administrés »²¹⁴³. La nouvelle demande en appréciation de régularité

²¹³⁸ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 731.

²¹³⁹ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 685.

²¹⁴⁰ Ainsi, « Ce contentieux sur renvoi n'est qu'une exception apparente à la règle d'après laquelle, en matière juridictionnelle, il y a toujours liaison étroite et indissoluble entre l'interprétation et la décision. », R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 686.

²¹⁴¹ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 691 ; A. Béal, « Recours en interprétation », *JCI Adm.*, fasc. 1166, n° 126 : « Une telle procédure n'est pas sans poser de délicates questions car le juge a priori a pour fonction de trancher des litiges et, d'une part, n'est pas là pour donner des consultations juridiques et, d'autre part, ne rend pas des arrêts de règlement (C. civ., art. 4). Aussi, un tel recours peut paraître pour le moins atypique voire anormal. ».

²¹⁴² CE, 9 janvier 1981, *SA Claude Publicité*, n° 98309, rec. 9.

²¹⁴³ J. Boucher, A. Courrèges, « Recours en interprétation », *RDCA*, n° 61.

apparaît alors dans toute son originalité : non seulement il n’aboutit à aucune décision juridictionnelle, à la différence du recours en interprétation sur renvoi, mais il peut être formé indépendamment de tout litige, à la différence du recours direct en interprétation. Le juge « statue alors au contentieux mais en dehors de tout litige »²¹⁴⁴, et sans prendre de décision ; « En somme, on nous change notre juge administratif – à titre expérimental. »²¹⁴⁵

En contraste, la recherche de sécurité juridique par l’article L. 600-4-1 CU s’opère pleinement dans le cadre de l’office juridictionnel.

725. Défense de l’article L. 600-4-1 CU. La sécurité juridique renforcée dans le cadre de l’office juridictionnel – Peut-on dire de l’article L. 600-4-1 CU, à l’instar de la demande en appréciation de régularité, qu’il aurait « pour effet d’affecter (...) le rôle traditionnel du juge administratif, par suite d’une extension de ses prérogatives » ?²¹⁴⁶ Assurément non : l’article L. 600-4-1 CU consiste en une recherche de sécurité juridique *à travers* l’exercice classique de l’office juridictionnel. L’obligation renforcée de réponse aux moyens accroît les devoirs du juge, non ses prérogatives. Il s’agit pour lui de répondre expressément à des moyens régulièrement soulevés, au soutien de conclusions d’annulation, par des parties l’ayant saisi pour trancher un litige. Le juge conserve d’ailleurs la possibilité, si le moyen est irrecevable ou inopérant, de ne pas se prononcer sur son bien-fondé. Même s’il répond à des moyens qui ne sont plus nécessaires à la justification de la solution, le juge demeure dans le cadre strict du procès fait à l’acte. Aussi peut-on y voir un approfondissement du procès de l’acte par la réponse à tous les moyens dirigés à son encontre.

726. Défense de l’article L. 600-4-1 CU. La sécurité juridique renforcée conjointement au principe de légalité – Non seulement l’article L. 600-4-1 CU permet de renforcer la sécurité juridique sans dénaturer l’office du juge, mais il le permet sans affecter le principe de légalité, mieux, en le défendant plus rigoureusement. Trop souvent, principe de sécurité juridique et principe de légalité semblent s’opposer si bien que la défense de l’un nécessiterait le recul de l’autre. Ainsi faudrait-il davantage restreindre les moyens invocables, encadrer les délais de recours, l’intérêt à agir, ou déroger au principe de l’effet immédiat et rétroactif des annulations, pour garantir mieux la sécurité juridique. De même, en cas de validation de la légalité externe d’un acte via une demande en appréciation de régularité, les moyens de légalité externe soulevés à son encontre dans le cadre d’un recours pour excès de

²¹⁴⁴ O. Mamoudy « La demande en appréciation de régularité : une “purge juridictionnelle” à l’avenir incertain », *AJDA*, 2018, p. 1821.

²¹⁴⁵ F. Alhama, « Précisions sur la demande en appréciation de régularité », *AJDA*, 2019, p. 330, spéc. p. 332.

²¹⁴⁶ *Ibid.*

pouvoir seront irrecevables. L'accumulation de tels dispositifs fait craindre « une atteinte disproportionnée au respect du droit au recours »²¹⁴⁷.

L'article L. 600-4-1 CU consiste au contraire à faire converger sécurité juridique et légalité : c'est en répondant à tous les moyens de légalité que le juge renforce la sécurité juridique. En approfondissant le respect du principe de légalité, par l'examen exprès de toutes les questions de légalité posées, le juge éclaire l'état du droit applicable et approfondit le respect du principe de sécurité juridique. Les deux principes convergent ici, l'un étant renforcé par l'autre, solution qui évite les équilibres plus incertains résultant des jurisprudences restreignant, par leur accumulation, le droit au recours et relativisant progressivement le principe de légalité.

727. L'interdiction de l'économie des moyens, facteur de rapprochement avec la logique du recours en déclaration de droits – Enfin, la portée de l'article L. 600-4-1 CU sur l'office du juge administratif doit être mesurée au regard de sa combinaison avec d'autres dispositifs instaurés pour accroître la sécurité juridique et réduire le flux contentieux en matière d'urbanisme. L'article L. 600-2 CU dispose qu'à la suite de l'annulation d'un refus opposé à une demande d'autorisation, l'administration ne peut opposer un nouveau refus « sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée »²¹⁴⁸. Dans la même optique, et afin d'éviter la répétition des contentieux, l'article L. 424-3 CU modifié par une loi de 2015, impose à l'administration, lorsqu'elle refuse une autorisation, d'« indiquer l'intégralité des motifs justifiant » sa décision²¹⁴⁹.

Dans un avis *Préfet des Yvelines* du 25 mai 2018²¹⁵⁰, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la combinaison de ces différentes dispositions entre elles, et de leur association au pouvoir d'injonction reconnu au juge depuis 1995. Ainsi, le requérant, contestant la décision de refus de délivrer un permis de construire, peut demander, en plus de son annulation, qu'il soit enjoint à l'administration de le lui délivrer, sur le fondement de l'article L. 911-1 CJA. Du fait de l'article L. 600-2 CU, le juge sait que l'administration est tenue, à la suite de l'annulation,

²¹⁴⁷ B. Plessix, « Ce besoin animal de sécurité », *DA*, 2018, repère 1 ; G. Dumont, « La loi ESSoC, révolution ou involution ? », *AJDA*, 2018, p. 1815, spéc. p. 1820 : « Même si sa portée est limitée (décisions non réglementaires, pour l'essentiel dans le domaine de l'aménagement), une telle procédure pourra permettre à l'administration d'obtenir un brevet juridictionnel de légalité opposable aux administrés. La sécurité juridique des décisions administratives en sortira renforcée, une nouvelle fois au détriment du droit au recours. ».

²¹⁴⁸ A la condition, aussi, que la demande ait été confirmée dans les six mois suivant la notification de l'annulation et que celle-ci soit définitive. Dispositions issues de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, article 3.

²¹⁴⁹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, article 108.

²¹⁵⁰ CE, avis, 25 mai 2018, n° 417350, *Préfet des Yvelines*, rec. 240, concl. Burguburu ; *AJDA*, 2018, p. 1506, note M. Richard ; *RDI*, 2018, p. 400, obs. Soler-Couteaux ; *AJCT*, 2018, p. 475, obs. Peynet.

par les mêmes dispositions qui étaient en vigueur à la date de la première demande ; du fait de l'article L. 424-3 CU, il sait également que l'administration a exposé l'ensemble des motifs de refus dans la décision attaquée ; du fait du pouvoir de substitution de motifs, l'administration est, en plus, en mesure d'invoquer d'autres motifs de refus en cours d'instance ; enfin, du fait de l'article L. 600-4-1 CU, le juge est obligé d'accueillir l'ensemble des moyens de légalité interne fondés qui sont dirigés à l'encontre des motifs de refus.

L'association de ces pouvoirs et devoirs, tant du juge que de l'administration, permet au premier d'apprécier, au stade de l'injonction, si le permis pouvait ou non être refusé, en appréhendant l'ensemble des motifs possibles de refus. Par conséquent, saisi de conclusions d'injonction en ce sens, « lorsque le juge annule un refus d'autorisation (...) après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision (...) il doit (...) ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation ». Replacé dans le paysage de la réforme générale du contentieux de l'urbanisme au nom de la sécurité juridique, l'article L. 600-4-1 CU, par son association à ces autres dispositions, conduit à un examen complet des motifs de refus, permettant au juge de se prononcer sur le droit de l'intéressé à l'autorisation demandée, selon une logique qui se rapproche sensiblement du recours en déclaration de droits.

*

CONCLUSION DE SECTION

728. L'expérience de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme est porteuse d'enseignements, à la fois sur les modalités d'une interdiction de l'économie des moyens, sur l'attachement du juge à cette pratique, sur l'intérêt d'une telle interdiction, enfin sur le cadre général dans lequel une interdiction générale peut être pensée.

729. Interdiction totale et interdiction partielle de l'économie des moyens – L'étude de l'article L. 600-4-1 CU révèle les différentes modalités d'interdiction de l'économie des moyens, qui peut être totale ou partielle. L'interdiction totale impose au juge de répondre expressément à un ensemble prédéterminé de moyens, indépendamment du contenu de la réponse ou de leur possible influence sur la solution, à l'instar du régime du recours en appréciation de légalité lorsque le juge judiciaire a fixé les moyens à examiner. L'interdiction est partielle en revanche quand le juge n'est tenu de répondre expressément qu'aux moyens qu'il accueille. Cette solution peut s'accompagner de deux techniques

particulières de réponse aux moyens, permettant d'alléger le travail du juge : la réponse implicite et la réponse lapidaire aux moyens écartés.

730. La lecture restrictive de l'article L. 600-4-1 CU comme manifestation de la crise de l'économie des moyens – Les choix opérés par le Conseil d'Etat dans la réception de l'article L. 600-4-1 CU – le refus d'étendre les obligations du juge au rejet exprès des moyens, la lecture restrictive des obligations du juge d'appel –, traduisent, selon le professeur Bailleul, une réticence voire une « hostilité » du juge administratif à l'égard d'une telle interdiction. L'article L. 600-4-1 CU n'aurait donc été qu'une « tentative avortée d'abandon de l'économie des moyens »²¹⁵¹. La lecture en partie neutralisante de l'interdiction législative de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme souligne l'attachement du Conseil d'Etat à cette technique face à sa remise en cause. A cet égard, la crise de l'économie des moyens – la tension entre l'attachement du juge à cette technique et sa remise en cause –, continue de se manifester dans le cadre même de la réponse qui lui est apportée.

731. Une défense de l'article L. 600-4-1 CU – Au scepticisme dont a fait l'objet l'article L. 600-4-1 CU, il faut opposer une série d'arguments. En ce qu'elle permet de mieux éclairer les intéressés sur l'état du droit applicable, cette prescription doit être saluée, si l'on veut bien ne pas lui fixer l'objectif illusoire d'une éradication de l'insécurité juridique, ou l'objectif erroné d'un bilan de légalité complet et définitif.

De plus, elle présente deux avantages, selon nous majeurs, par rapport aux autres solutions, jurisprudentielles ou législatives, adoptées au nom de la sécurité juridique. D'une part, elle permet au juge de mieux éclairer le droit applicable sans l'extraire du cadre naturel d'exercice de son office. Contrairement à la nouvelle demande en appréciation de régularité, le juge renforce la sécurité juridique en répondant à des moyens invoqués par des parties au soutien d'une demande d'annulation, dans le cadre d'un procès destiné à trancher un litige. D'autre part, en imposant une réponse plus complète aux moyens de légalité, elle a le mérite, sans affecter le droit au recours, de renforcer à la fois la sécurité juridique et la légalité, contrairement à d'autres solutions – restriction des moyens invocables ou des délais de recours – qui, au nom de la sécurité juridique, restreignent le droit au recours et relativisent le principe de légalité. L'interdiction de l'économie des moyens fait converger sécurité juridique et principe de légalité.

732. Une grille de réflexion sur une interdiction générale de l'économie des moyens – L'article L. 600-4-1 CU fournit enfin l'assise d'une réflexion plus large sur la

²¹⁵¹ D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie des moyens », *loc. cit.*, spéc. p. 15.

perspective d'une interdiction généralisée de l'économie des moyens. Une telle perspective peut être pensée selon la grille suivante : sur le plan technique, sur le plan de l'opportunité, sur le plan de l'office du juge administratif.

Sur le plan technique, d'abord, une interdiction de l'économie des moyens peut recouvrir des réalités différentes. Elle pose cinq questions, dont les trois premières ont été étudiées dans cette section : l'étendue des moyens concernés ; le contenu de la réponse (motivée, lapidaire, implicite) ; l'obligation ou non de procéder à des suppléments d'instruction pour répondre à tous les moyens. Les deux autres questions seront étudiées relativement à la redéfinition des conséquences de l'économie des moyens : les devoirs des juges d'appel et de cassation ; l'éventuelle extension de l'intérêt à agir en appel et en cassation pour faire assurer le respect de cette obligation²¹⁵².

Sur le plan de l'opportunité, ensuite, ses inconvénients correspondent à l'abandon des fonctions précédemment étudiées de l'économie des moyens : allègement de la charge de travail des juges, intelligibilité et solidité des motifs. Ses avantages répondent, parallèlement, aux critiques qui lui sont adressées : pleine réalisation du principe *omnia petita* ; renforcement, certes limité, mais réel de la sécurité juridique.

Sur le plan de l'office du juge, enfin, une interdiction de l'économie des moyens tend davantage, selon nous, à un approfondissement de l'office du juge, qu'à une dénaturation. Dès lors qu'elle se maintient dans le cadre classique d'un recours contentieux aboutissant à une décision juridictionnelle, et dans la limitation de principe du juge aux moyens invoqués, une interdiction de l'économie des moyens ne fait pas dériver le juge administratif vers l'écueil d'un office consultatif. Elle participe, au contraire, à une pleine réalisation de sa mission juridictionnelle : dire le droit *sur tous les moyens*, trancher le litige *le plus complètement possible*.

733. L'interdiction n'est pas la seule voie de restriction de l'économie des moyens. Celle-ci s'opère également sur le mode d'un encadrement croissant.

SECTION 2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ENCADRÉE

734. Une réponse à l'inéquivalence des moyens – L'économie des moyens n'est tolérable que dans la mesure où elle est pratiquée entre des moyens considérés comme équivalents. La problématique apparaît dès lors que le juge se retrouve libre, à travers le choix du moyen sur lequel il se prononce, de faire varier la portée de sa décision ou l'exercice de

²¹⁵² Cf. n° 1015 et s.

son office. Deux solutions, autres que l'interdiction de l'économie des moyens, sont alors possibles. La première, en amont, consiste à redéfinir le champ du débat contentieux, en excluant certains moyens. La restriction des moyens invocables permet de concentrer la réponse du juge sur certains moyens déterminés. La deuxième, en aval, consiste, sans modifier le périmètre du débat contentieux, à imposer au juge, au sein de ce périmètre, de se prononcer prioritairement sur certains moyens. Les effets indésirables de l'économie des moyens peuvent donc être maîtrisés par *exclusion* ou *subsidiarisation* de certains moyens.

735. Cantonner le débat contentieux, ordonner le débat contentieux – Le contentieux du RMI-RSA a fourni l'exemple d'une articulation de ces deux techniques. Dans l'arrêt *Labachiche* de 2012, le Conseil d'Etat a considéré qu'à l'appui d'un recours contre une décision par laquelle « l'administration détermine les droits d'une personne » à l'allocation du revenu concerné, les moyens tirés des vices propres de la décision de refus étaient inopérants²¹⁵³. Le juge se trouve alors cantonné à se prononcer directement sur les droits du requérant et ne peut pas annuler la décision pour vice de légalité externe sans se prononcer sur ce qui est considéré comme le cœur de son office de juge de plein contentieux. En revanche, les vices propres de l'acte peuvent être utilement invoqués à l'appui du recours dirigé contre une décision ordonnant le remboursement d'un indu. Mais, dans ce cas, un ordre de priorité s'impose au juge qui doit, « d'abord », examiner les moyens tirés des vices propres de la décision attaquée, et ne doit examiner les droits de l'intéressé que « dans le cas où aucun vice propre n'est de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée ». Cet ordre de priorité a cependant été abandonné par l'arrêt *Mme Guionnet* de 2016²¹⁵⁴.

Cet exemple illustre néanmoins l'attraction de ces deux solutions au service d'une redéfinition de l'office du juge et d'une restriction de sa marge de manœuvre à l'égard des moyens : dans un cas, le juge peut se fonder sur un nombre restreint de moyens ; dans l'autre, il doit obéir à un ordre de priorité dans l'examen des moyens.

Ce double mouvement est en expansion. L'arrêt d'Assemblée *CFDT Finance* du 18 mai 2018²¹⁵⁵, puis l'arrêt de Section *Société EDEN* du 21 décembre de la même année²¹⁵⁶, ont donné une autre ampleur, respectivement, à la restriction des moyens invocables et à la

²¹⁵³ CE Sect., 27 juillet 2012, *Labachiche*, n° 347114, rec. 299 ; *RFDA*, 2012, p. 922, concl. Landais ; *AJDA*, 2012, p. 1845, chron. Domino et Bretonneau ; *DA*, 2012, n° 11, comm. 92, note Melleray ; *AJCT*, 2012, p. 624, obs. Aubin.

²¹⁵⁴ CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, précit.

²¹⁵⁵ CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, rec. 187 ; *AJDA*, 2018, p. 1009 ; *ibid.*, p. 1206, chron. Roussel et Nicolas ; *ibid.*, p. 1241, obs. Melleray ; *Gaz. Pal.*, 9 octobre 2018, n° 34, p. 30, obs. Seiller ; *JCP Adm.*, 2018, p. 2197, obs. Friedrich ; *ibid.*, 2018, actu 469, obs. Touzeil-Divina ; *RFDA*, 2018, p. 649, concl. Bretonneau ; *ibid.*, p. 662, obs. de Béchillon ; *ibid.*, p. 665, obs. Delvolvé.

²¹⁵⁶ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit.

priorisation des moyens examinés. Cette dernière apparaît comme la solution privilégiée d'encadrement de l'économie des moyens.

Dans les deux cas, la liberté du juge dans la pratique de l'économie des moyens est affectée, de par le cantonnement (§1) et l'ordonnancement (§2) du débat contentieux.

§1. CANTONNER LE DÉBAT CONTENTIEUX : LA RESTRICTION DES MOYENS INVOCABLES PAR LES PARTIES

736. Le contentieux administratif connaît un mouvement croissant de restriction des moyens invocables. Nous avons identifié ce mouvement dans une étude de 2016²¹⁵⁷ ; il a été depuis confirmé et amplifié par l'Assemblée du contentieux dans l'arrêt *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT* du 18 mai 2018²¹⁵⁸.

La restriction des moyens invocables réduit, de fait, le champ des moyens pouvant être économisés par le juge. Elle apporte une réponse radicale à l'un des effets néfastes de cette pratique : le contournement par le juge de certains moyens au profit d'autres sans que ces moyens soient réellement équivalents dans leur portée. « La frustration que ce pas de tango est de nature à entraîner », selon la formule de Serge Daël²¹⁵⁹, peut trouver sa source, en amont, dans une inadéquation du périmètre du débat contentieux, un décalage entre le champ des moyens et l'objectif du recours. Par hypothèse, l'insatisfaction provoquée par le fait que le juge se prononce uniquement sur un moyen de légalité externe en économisant l'ensemble des questions de légalité interne, peut en réalité révéler l'inadéquation des questions de légalité externe dans le cadre de ce contentieux.

737. Restriction déterminée par le requérant et restriction imposée au requérant – La restriction du champ des moyens peut être opérée par le requérant lui-même à qui il revient, en vertu du principe dispositif, de déterminer la matière litigieuse. Un requérant souhaitant que le juge se concentre sur certains moyens précis peut se limiter à n'invoquer que ces seuls moyens. Ainsi, suggère Daniel Chabanol, « si l'on veut absolument faire juger le fond, il est sage de ne pas invoquer des moyens de forme ou plus généralement de légalité externe. »²¹⁶⁰

Une autre solution consiste à reconfigurer le périmètre du débat contentieux indépendamment de la volonté du requérant. Les moyens exclus pourront être soulevés, mais seront frappés d'inopérance ou d'irrecevabilité, le juge les rejetant sans examen du fond. Les

²¹⁵⁷ P.-Y. Sagnier, « Restriction objective et restriction subjective des moyens invocables », *AJDA*, 2016, p. 1378.

²¹⁵⁸ CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, précit.

²¹⁵⁹ A. Courrèges, S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, 4^e éd., 2013, p. 267.

²¹⁶⁰ D. Chabanol, *La pratique du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 360, p. 190.

parties seront donc incitées à ne plus même invoquer ces moyens et il sera interdit au juge de les accueillir et d'économiser ainsi l'ensemble des autres moyens. L'économie des moyens ne pourra alors se pratiquer qu'au sein d'un champ de moyens purgé des moyens considérés comme inadaptés ou non équivalents.

738. Restrictions procédurales et restrictions de fond – Certaines règles encadrent l'invocation des moyens sur le terrain procédural. A l'exigence bien connue d'un moyen écrit²¹⁶¹ ou la jurisprudence traditionnelle sur l'irrecevabilité des moyens relevant d'une cause juridique non invoquée dans le délai de recours²¹⁶², s'ajoutent de nouvelles règles, comme la cristallisation des moyens invocables. L'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, créé en 2013, permettait au juge dans certains contentieux, sur demande d'une partie, de fixer une date au-delà de laquelle les moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués²¹⁶³. S'inspirant de cette solution faisant échec à la liberté d'invocation des moyens jusqu'à la clôture de l'instruction, le décret du 2 novembre 2016 la généralise. Le nouvel article R. 611-7-1 CJA instaure un mécanisme similaire, dans le but « de rationaliser et de moraliser le comportement des parties »²¹⁶⁴, en en faisant désormais un pouvoir propre du juge²¹⁶⁵. D'autres restrictions de ce type pourraient émerger dans des contentieux sensibles²¹⁶⁶.

Ces restrictions procédurales, qui touchent à la discipline des parties et peuvent être contournées par un maniement habile des règles du procès, doivent être distinguées des restrictions visant à restreindre par principe le champ du débat contentieux et qui s'imposent inévitablement au requérant.

739. Restrictions objectives et restrictions subjectives – Ces restrictions de fond peuvent être scindées en deux catégories. Certaines consistent à déterminer *a priori*, et indépendamment de la situation du requérant, la liste des moyens pouvant ou ne pouvant pas être soulevés contre tel acte. D'autres consistent à restreindre les moyens invocables en

²¹⁶¹ CE, 24 avril 1963, *Daude*, rec. t. 961.

²¹⁶² CE Ass., 15 juillet 1954, *Société des forges et aciéries de Saint-François*, rec. 482, appliquant en excès de pouvoir la solution CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, rec. 88, consacrée en cassation.

²¹⁶³ « Saisi d'une demande motivée en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. » Créé par l'article 1^{er} du décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme.

²¹⁶⁴ F. Poulet, « La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016. Quelles avancées, quels reculs ? », *AJDA*, 2017, p. 279, spéc. p. 284.

²¹⁶⁵ « Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'Etat, le président de la chambre chargée de l'instruction peut, sans clore l'instruction, fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux. » Créé par l'article 16 du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.

²¹⁶⁶ Il avait par exemple été proposé, dans la discussion sur le projet de loi SRU en 2000, d'imposer en contentieux l'urbanisme l'invocation de l'ensemble des moyens dans le délai de recours contentieux. L'amendement n'a cependant pas été adopté. JO, Débats, AN, séance du 9 mars 2000, p. 1798, sur le projet de loi Solidarité et renouvellement urbains.

fonction de la situation particulière du requérant par rapport à l'acte contesté. Ainsi les premières peuvent être qualifiées de restriction objective des moyens invocables (A), et les secondes de restriction subjective (B).

A. RESTRICTION OBJECTIVE DES MOYENS INVOCABLES

740. Le champ des moyens invocables est toujours adapté à l'objet du recours, justifiant, par exemple, la solution classique de l'exclusion des moyens tirés de la violation d'un contrat à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir²¹⁶⁷. Un recentrage de l'office du juge dans tel contentieux peut donc passer par une restriction des moyens invocables, comme l'illustre le plein contentieux objectif. La restriction peut également servir un objectif de sécurité juridique par la neutralisation de certaines irrégularités.

Les solutions adoptées ces dernières années peuvent être distinguées selon que la restriction dépend uniquement de la nature du vice – restrictions uniquement matérielles – (1) où dépend à la fois de sa nature et du délai dans lequel il est invoqué – restrictions matérielles et temporelles (2). Parce qu'elles sont fonction de la nature du vice et indépendantes de la situation du requérant qui soulève les moyens concernés, de telles restrictions sont ici qualifiées d'objectives.

1. RESTRICTIONS UNIQUEMENT MATÉRIELLES DES MOYENS INVOCABLES

741. Le champ des moyens invocables peut être réduit par recours à la notion de vice propre. Renvoyant généralement aux seuls vices de légalité externe de l'acte, cette « curieuse et antinomique expression »²¹⁶⁸ se plie difficilement à la conceptualisation²¹⁶⁹. Elle permet, dans certains cas, d'adapter le champ des moyens invocables à ce que l'on considère être l'office du juge dans tel contentieux ou à l'efficacité du recours au regard des attentes des justiciables. Par exemple, et sans poser de difficulté, les vices propres sont inopérants à l'égard d'une décision de rejet rendue sur recours gracieux ou hiérarchique, la contestation devant se concentrer sur la décision originelle²¹⁷⁰. Elle permet, dans d'autres cas, d'exclure du débat contentieux certains moyens afin de réserver leur invocation à l'appui du recours contre l'acte approprié. Le juge applique alors une sorte d'exception de moyen parallèle.

²¹⁶⁷ CE Ass., 8 janvier 1988, *Ministre Plan et Aménagement du territoire c. communauté urbaine de Strasbourg*, rec. 3.

²¹⁶⁸ J.-D. Combrexelle, concl. sur CE Ass., 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux, RFDA*, 1996, p. 1169.

²¹⁶⁹ Sur cette question, v. S. Théron, « La référence au “vice propre” de l'acte en contentieux administratif », *LPA*, 2014, n° 45, p. 6.

²¹⁷⁰ Inopérance des moyens tirés des vices propres de l'acte rendu sur recours gracieux : CE, 7 mars 2018, *Mme Bloch*, n° 404079, rec. 65 ; CE, 20 mai 2016, *Société Laboratoires Alcon*, n° 386122, rec. t. 899 ; CE Sect., 6 mars 2009, *Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines*, n° 309922, rec. 93. Même solution concernant le recours hiérarchique : CE, 11 juillet 2012, *Massol*, n° 343866, rec. t. 938.

La notion de vices propres est employée de deux manières pour restreindre les moyens invocables : par l'exclusion des vices propres (a), par la limitation aux vices propres (b).

a. L'exclusion des vices propres

742. Restriction des moyens invocables et plein contentieux – L'exclusion, par inopérance, des moyens de légalité externe permet, en plein contentieux, d'ajuster le champ des moyens invocables à l'office du juge. En plein contentieux objectif, l'exclusion des vices propres, correspondant aux vices de légalité externe, permet de concentrer l'examen du juge sur le fond de la décision individuelle litigieuse et, ainsi, se prononcer sur les droits du requérant. L'éviction des vices propres du débat contentieux rend l'acte transparent entre le juge et la situation de l'intéressé. Elle empêche le juge d'annuler l'acte sans se prononcer sur les questions directement liées à la détermination des droits du requérant.

Cette solution ne pose pas de difficulté dans le plein contentieux subjectif, lorsque le requérant conclut au versement d'une somme d'argent et doit lier le contentieux en provoquant une décision administrative de refus. Dans ce cas, les moyens dirigés contre les vices propres à cette décision de refus sont inopérants, de telle sorte que le juge est cantonné à se prononcer sur le droit revendiqué²¹⁷¹.

La solution est plus délicate dans d'autres domaines du plein contentieux parfois qualifié d'objectif quand il apparaît comme un contentieux de légalité. Dans certaines configurations, les vices propres de l'acte administratif liant le contentieux seront invocables, dans d'autres non. Ainsi, ils ne le sont pas, pour l'essentiel, à l'appui du recours dirigé contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) refusant de reconnaître à l'intéressé la qualité de réfugié. Dans l'arrêt *Aldana Barrena* de 1982, le Conseil d'Etat, conformément aux conclusions de Bruno Genevois, a considéré qu'il appartenait à la commission de recours²¹⁷² « non d'apprécier la légalité de la décision qui lui est déférée au vu des seuls éléments dont pouvait disposer le directeur de l'office lorsqu'il a statué sur la demande, mais de se prononcer elle-même sur le droit des intéressés à la qualité de réfugié d'après l'ensemble des circonstances de fait dont il est justifié par l'une et l'autre parties à la date de sa propre décision »²¹⁷³. Les moyens tirés des vices propres de l'acte sont inopérants, comme par exemple l'insuffisance de motivation de la décision de l'OFPRA, à l'exception notable de certains vices de procédure²¹⁷⁴.

²¹⁷¹ CE, 11 juin 2003, *Colin*, n° 248865, rec. t. 899.

²¹⁷² Aujourd'hui à la Cour nationale du droit d'asile.

²¹⁷³ CE Sect., 8 janvier 1982, *Aldana Barrena*, n° 24948, rec. 9, concl. Genevois.

²¹⁷⁴ Vices relatifs au déroulement de l'entretien personnel du demandeur d'asile, CE, 22 juin 2017, *M. Hamza*,

De même, en contentieux fiscal, le requérant ne peut utilement invoquer, à l'appui d'une demande en décharge de cotisations, le moyen tiré du défaut de motivation de la décision du directeur des services fiscaux²¹⁷⁵, pas plus que le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision à l'appui d'un recours dirigé contre le rejet de sa contestation en matière de recouvrement²¹⁷⁶. En contentieux social, lorsqu'un recours est dirigé contre une décision relative à la détermination des droits du requérant, « il appartient au juge administratif (...) non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée »²¹⁷⁷. Seront donc écartés comme inopérants les moyens tirés, par exemple, de l'insuffisance de motivation de la décision ou de l'incompétence de son auteur²¹⁷⁸. Par quatre arrêts de Section du 3 juin 2019²¹⁷⁹, la solution a été généralisée aux contentieux visés par l'article R. 772-5 CJA²¹⁸⁰, confirmation supplémentaire de la dynamique identifiée. De façon similaire, les recours contre les décisions de tarification sanitaire et sociale, prises dans le cadre de l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, ne peuvent utilement se fonder sur « les éventuels vices propres de la décision litigieuse »²¹⁸¹. La même solution est adoptée à l'égard des recours formés contre les décisions relatives à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé²¹⁸².

743. Les conséquences de l'exclusion des vices propres sur la pratique de l'économie des moyens en plein contentieux – Ces solutions convergentes de restriction des moyens invocables, par exclusion des moyens de légalité externe dans certains recours de

n° 400366, rec. t. 478 ; CE, 10 octobre 2013, *OFPRA c. Yarici*, n° 362798, rec. 254.

²¹⁷⁵ CE, 11 mars 1985, *Schaeffer*, n° 39043, rec. t. 567 ; CE, 2 mars 1988, *Club de chasse du Vert Galant*, n° 25275, aux tables sur autre point.

²¹⁷⁶ CE, 20 janvier 1989, *Cahn*, n° 69963, rec. t. 579.

²¹⁷⁷ CE Sect., 27 juillet 2012, *Labachiche*, précit., confirmé sur ce point par CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, précit.

²¹⁷⁸ CE Sect., 27 juill. 2012, *Labachiche*, précit. : « Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 6 et 7 ci-dessus, qu'il appartient au Conseil d'Etat de se prononcer directement sur les droits de [la requérante] à l'allocation de revenu minimum d'insertion ; que sont à cet égard sans incidence sur cet aspect du litige la circonstance que la décision attaquée aurait été signée par une personne ne disposant pas d'une délégation de signature régulière ou qu'elle serait insuffisamment motivée ». V. également CE, 9 mars 2016, *Handoura*, n° 381272, rec. 53.

²¹⁷⁹ CE Sect., 3 juin 2019, *M. B.*, n° 415040, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 1188 ; CE Sect., 3 juin 2019, *Département de l'Oise*, n° 419003, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 1188 ; CE Sect., 3 juin 2019, *Ziani*, n° 422873, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 1188 ; CE Sect., 3 juin 2019, *Vainqueur*, n° 423001, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 1188.

²¹⁸⁰ La solution s'applique aux recours dirigés contre « une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi ».

²¹⁸¹ CE, 20 octobre 2017, *Société Sogecler*, n° 401554, rec. t. 466, 729, 760, 769.

²¹⁸² CE, avis, 12 avr. 2013, *Friot*, n° 364239, rec. 93 ; CE, 4 novembre 1994, *Abderrahmane*, n° 144345, rec. t. 1110, 1138, 1144, 1213.

plein contentieux, appellent deux remarques relativement à ses conséquences sur la pratique de l'économie des moyens dans ces hypothèses.

Premièrement, la réduction du champ des moyens dont le juge est saisi réduit par construction les possibilités de pratiquer l'économie des moyens. Ce constat ne pose pas de difficultés. La dynamique d'extension du champ et de la logique du plein contentieux dessine la perspective d'une restriction croissante de l'invocabilité des moyens de légalité externe dans le contentieux des décisions individuelles, donc d'une restriction correspondante des possibilités d'économiser des moyens.

Deuxièmement, la restriction des moyens invocables en plein contentieux, par exclusion des vices de légalité externe, peut conduire, plus qu'à encadrer l'économie des moyens, à quasiment évacuer la notion de moyens du débat contentieux. Il semble que dans certaines hypothèses – et la logique du plein contentieux y conduit –, les moyens soient difficilement identifiables dès lors que le juge n'examine plus la décision de l'administration et que le débat litigieux se réduit à la question de la satisfaction, par le requérant, des conditions légales de reconnaissance du droit revendiqué. L'examen opéré par le juge peut, sur ce point, être pensé de deux façons.

Dans une première configuration, le juge examine l'appréciation opérée par l'administration sur la situation du requérant. Dans ce cas, son examen est structuré par les moyens d'erreur de droit, de qualification juridique des faits et d'inexactitude matérielle des faits dirigés à l'encontre de la décision administrative sur laquelle s'appuie le juge.

Dans une seconde configuration, le juge n'examine pas la légalité interne de l'acte, mais procède lui-même à l'appréciation de la situation du requérant comme le ferait l'administration. Il se trouve alors en situation de confronter les arguments de l'administration et de l'administré. Le débat semble, dans ce cas, se situer essentiellement voire uniquement sur le terrain des motifs : le requérant prétend remplir les conditions nécessaires à la reconnaissance de tel droit (qualité de réfugié, de travailleur handicapé, bénéfice du RSA ou autre aide sociale), et l'administration prétend qu'il ne remplit pas les conditions.

744. Le dépassement de l'économie des moyens dans l'examen des droits du requérant – Louis Dutheillet de Lamothe et Guillaume Odinet, dans leur chronique sur l'arrêt *Guionnet*, remarquent que « Dans une telle configuration, le juge n'est, en effet, pas saisi de moyens tendant à faire tomber un acte (...); il est saisi d'une ou plusieurs argumentations tendant à établir l'existence et la consistance du droit »²¹⁸³. Les auteurs

²¹⁸³ L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, chron. sous CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, *AJDA*, 2017, p. 272, spéc. p. 273.

remarquent que l'arrêt *Guionnet*, comme d'ailleurs avant lui l'arrêt *Aldana Barrena*, « [évite] (...) soigneusement le mot de moyens pour décrire cet office »²¹⁸⁴. Lorsque le juge se prononce directement sur les droits du requérant, l'identification des moyens pose en effet difficulté. Il est plus incertain de distinguer les moyens du demandeur lorsqu'il se contente de revendiquer le bénéfice d'un droit, et plus aisé lorsqu'il reproche quelque chose à l'administration. Les moyens se distinguent mieux quand ils structurent une argumentation dirigée à l'encontre d'un acte ou d'un comportement, le requérant reprochant à l'administration une série d'illégalités ou une série de fautes. Lorsqu'il revient au juge d'examiner directement les droits du requérant, les moyens sont davantage identifiables du côté de l'administration défenderesse, affirmant que tel ou tel élément fait obstacle à la reconnaissance du droit en question²¹⁸⁵.

La difficulté d'identification des moyens dans le cadre d'un tel office est bien illustrée par les décisions de la CNDA à qui il revient, en principe, de se prononcer directement sur la demande d'asile et non sur la légalité de l'acte de refus de l'OFPRA, sauf à l'égard de vices de procédure particuliers²¹⁸⁶. Lorsqu'il examine ces moyens, le juge de l'asile indique qu'il se prononce « sur la légalité de l'acte », ils sont clairement identifiés. Puis il se prononce « sur la demande d'asile » en examinant la situation du requérant en fonction des pièces du dossier²¹⁸⁷. Cet examen n'est pas de nature à pouvoir être segmenté comme peut l'être l'examen de la légalité de l'acte. Le juge est alors conduit à traiter l'argumentation en bloc, et non de façon séquencée, si bien qu'il ne semble pas y avoir lieu à économies : « Un moyen fondé suffit à faire tomber un acte ; un ensemble d'éléments et de contre-arguments face aux objections de l'administration sont nécessaires pour établir son droit. »²¹⁸⁸ Lorsque le recours est formé à

²¹⁸⁴ *Ibid.* Il s'agit seulement « d'examiner les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction ».

²¹⁸⁵ Se prononçant sur le fond de la demande dans la décision *Labachiche*, le Conseil d'Etat considère que la requérante « doit être rétablie dans ses droits à l'allocation » concernée après avoir constaté, au vu des pièces du dossier, le respect des conditions de ressource par l'intéressée et écarté le moyen de l'administration tiré de ce que les revenus de son conjoint devraient être pris en compte dans le calcul desdites ressources.

²¹⁸⁶ *Cf. supra*, n° 742.

²¹⁸⁷ P. ex., CNDA, 29 octobre 2018, *Mme N.*, n° 16040286 ; CNDA, 21 septembre 2018, *M. K.*, n° 13024834 ; CNDA, 3 avril 2018, *Mme B.*, n° 15033491. Si la CNDA accueille la demande d'asile, elle peut se prononcer directement sur le fond et économiser les moyens tirés des vices de procédure entachant la décision de l'OFPRA. Ainsi, se prononçant « sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité de la décision de l'OFPRA », CNDA, 20 novembre 2018 *M. H.*, n° 13027358. Jurisprudences disponibles en ligne, via les recueils de jurisprudence disponibles sur le site internet cnda.fr.

²¹⁸⁸ L. Dutheillet de Lamothe, G. Odet, chron. sous CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, *AJDA*, 2017, p. 272, spéc. p. 273. Les mêmes auteurs, dans une autre chronique, construisent une analyse similaire : « Lorsque, devant le juge civil, on vient demander la reconnaissance d'un droit subjectif, la conclusion et les moyens se confondent largement : la conclusion, qui demande la reconnaissance du droit ou la condamnation du débiteur du droit à payer sa dette, se confond avec l'existence du droit, et les moyens sont eux-mêmes la démonstration du droit. En contentieux administratif de la légalité, les moyens se distinguent particulièrement bien des conclusions, du fait qu'il s'agit la plupart du temps d'un procès fait à un acte (par un recours pour excès de pouvoir ou un recours de plein contentieux objectif) et non directement du procès d'un droit. » (L. Dutheillet

l'encontre de la décision de l'OFPRA retirant à l'intéressé sa qualité de réfugié, le juge examine à nouveau des moyens dirigés à l'encontre d'une décision qu'il doit, ou non, annuler. On retrouve alors une pratique bien identifiée de l'économie des moyens, le juge annulant la décision administrative « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens »²¹⁸⁹.

C'est bien lorsqu'il est amené à se prononcer directement sur les droits du requérant pour substituer sa décision à celle de l'administration que fait sens l'affirmation du professeur Bailleul selon laquelle la technique de l'économie des moyens est « par définition étrangère au juge de plein contentieux »²¹⁹⁰. Le même auteur, dans un autre article, considère que le débat relatif à l'opportunité de l'économie des moyens est « Sans doute (...) en voie d'être dépassé tant le juge administratif, dopé par ses nouveaux pouvoirs, est entraîné presque malgré lui dans une dynamique qui peu à peu l'amène à appréhender les situations juridiques dans leur globalité, par-delà les actes qui les sous-tendent. »²¹⁹¹ A mesure que le juge traite de moins en moins un contentieux de l'acte et de plus en plus un contentieux des situations, le champ des moyens invocables décroît et l'analyse dans leur globalité des arguments, essentiellement de fait, se substitue à l'analyse segmentée des types d'illégalité.

745. Demande en appréciation de régularité et restriction des moyens invocables – La nouvelle demande en appréciation de régularité, déjà évoquée²¹⁹², conduit à une restriction des moyens invocables par exclusion des vices de légalité externe. En effet, dès lors que l'acte aura été validé dans sa légalité externe, il ne sera plus possible de soulever à son encontre des moyens de légalité externe à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir²¹⁹³. C'est ici la sécurité juridique qui conduit à restreindre le champ des moyens invocables.

b. La limitation aux vices propres

746. Le débat contentieux peut inversement être cantonné par la limitation du requérant à l'invocation des vices propres. Ainsi le recours pour excès de pouvoir a longtemps été ouvert à l'encontre des délibérations non décisionnelles adoptées par les organes délibérants des collectivités territoriales, à condition cependant de ne soulever à leur encontre que des

de Lamothe, G. Odinet, « La recevabilité des moyens en contentieux administratif », *AJDA*, 2016, p. 479).

²¹⁸⁹ P. ex. : CNDA, 18 décembre 2018, *M. R.*, n° 18029949 ; CNDA, 28 novembre 2018, *M. M.*, n° 15003496 ; CNDA, 17 octobre 2018, *M. K.*, n° 18001386.

²¹⁹⁰ D. Bailleul, « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie des moyens », *loc. cit.*, spéc. p. 16.

²¹⁹¹ D. Bailleul, note sous CE, 12 décembre 2007, *Sire, DA*, 2008, comm. 26.

²¹⁹² *Cf. supra*, n° 689 et 712.

²¹⁹³ Loi n° 2018-727 loi du 10 août 2018 *pour un Etat au service d'une société de confiance*, article 54, III : « si le tribunal constate la légalité externe de la décision en cause, aucun moyen tiré de cette cause juridique ne peut plus être invoqué par voie d'action ou par voie d'exception à l'encontre de cette décision ».

moyens tirés de leurs vices propres²¹⁹⁴. Il s'agissait en réalité des seuls vices de forme et de procédure²¹⁹⁵. Cette jurisprudence visait à « concilier le caractère général du contrôle institué par la loi sur l'ensemble des délibérations des communes tout en limitant, en raison du caractère non décisive ou purement préparatoire de la mesure, le champ de la contestation. »²¹⁹⁶ Elle fût abandonnée à raison de l'irrecevabilité du recours lui-même, mettant fin à une exception au principe selon lequel le recours pour excès de pouvoir ne peut être ouvert qu'à l'encontre d'actes décisifs²¹⁹⁷.

Cependant, la limitation des moyens invocables aux seuls vices propres continue de prévaloir dans certains contentieux : à l'encontre des délibérations des collectivités territoriales se prononçant sur le principe d'une délégation de service public local²¹⁹⁸ ; à l'encontre de l'acte, prévu à l'article L. 121-13 du code de l'environnement, adopté par le maître d'ouvrage en conclusion d'un débat public sur la poursuite d'un projet d'aménagement²¹⁹⁹ ; à l'encontre de l'arrêté préfectoral de clôture d'une opération d'aménagement foncier²²⁰⁰. De même, les tiers intéressés à l'exécution d'un contrat ne peuvent invoquer, à l'appui d'un recours contre l'acte portant approbation du contrat « que des moyens tirés de vices propres à l'acte d'approbation, et non des moyens relatifs au contrat lui-même »²²⁰¹.

747. Exception de moyen parallèle – Cette restriction des moyens invocables procède d'une forme de répartition des moyens entre les différents recours ouverts aux

²¹⁹⁴ P. ex. : CE, 12 décembre 1973, *Bocholier*, rec. 719 ; CE, 22 mai 1987, *Tête*, n° 70085, rec. 179 ; CE, 25 novembre 1988, *Commune du Plessis-Feu-Aussous*, n° 90068, rec. 421. Cette jurisprudence trouvait son origine dans la loi communale du 5 avril 1884 dont il résultait des articles 63 et 65, repris par la suite aux articles L. 121-32 et L. 121-33 du code des communes, que l'ensemble des délibérations des collectivités pouvaient faire l'objet d'une déclaration de nullité du préfet ainsi que d'un recours pour excès de pouvoir en cas de refus de ce dernier. Après avoir, dans un premier temps, appliqué le principe d'irrecevabilité des recours contre les actes ne faisant pas grief (CE, 17 mai 1935, *Union commerciale et industrielle de la ville d'Oullins*, rec. 562 ; CE, 17 juin 1936, *Ville de Narbonne*, rec. t. 1250), le Conseil d'Etat adopta une nouvelle interprétation de la loi communale pour ouvrir une exception au droit commun du contentieux administratif.

²¹⁹⁵ CE Sect., 8 oct. 1976, *Le Blant*, rec. 398, *AJDA*, 1977, p. 101, concl. Guillaume.

²¹⁹⁶ CE Ass., 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, rec. 130, *RFDA*, 1996, p.1169, concl. J.-C. Combrexelle.

²¹⁹⁷ CE Ass., *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, 15 avril 1996, n° 120273, rec. 130 : *AJDA*, 1996, p. 405, chron. Stahl et Chauvaux ; *RFDA*, 1996, p. 610, concl. Combrexelle.

²¹⁹⁸ CE, 4 juillet 2012, *Association fédérale d'action régionale pour l'environnement*, n° 350752, rec. t. 599, *AJDA* 2012, p. 1376, *AJCT* 2012. 625, obs. Krust, *JCP A*, 2012, n° 2280, comm. Pauliat.

²¹⁹⁹ CE, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 267287, rec. t. 1143, en application de l'article L. 121-15 du code de l'environnement, issu de l'article 2 de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ; CE, 11 janvier 2008, *Lesage et de Bouard*, n° 292493, rec. 1.

²²⁰⁰ CE, 22 septembre 2003, *Saffray*, n° 254841, rec. t. 221, relatif à l'arrêté prévu par l'article R. 121-29 du code rural et de la pêche maritime.

²²⁰¹ CE, 23 décembre 2016, *Association Etudes et consommation CFDT du Languedoc-Roussillon et a.*, n° 392815, rec. t. 831.

justiciables. La limitation aux vices propres du tiers intéressé contre l'acte d'approbation d'un contrat est la conséquence de l'ouverture, pour ce même tiers, d'un recours direct contre le contrat, dans lequel d'autres moyens pourront être soulevés. Au lieu de fermer totalement la contestation de l'acte par exception de recours parallèle, est adoptée, pour ainsi dire, une *exception de moyen parallèle*. Il est estimé que certains moyens ont leur place pertinente à l'appui d'un autre recours, contre un autre acte. Dans cette même logique, « le vice propre peut être le seul moyen invocable contre un acte se situant en aval d'un autre, clôturant une opération ou formalisant les termes d'un débat. »²²⁰² Il s'agit, dans ce cas, d'empêcher la remise en cause, sur certains points, de certaines opérations et décisions à un stade ultérieur alors que cette contestation pouvait être précédemment formulée.

748. Une telle limitation des moyens invocables doit être encadrée pour ne pas porter une atteinte excessive au droit au recours. Après avoir précisé que ne peuvent être soulevés, à l'égard de la décision du maître d'ouvrage en conclusion du débat public, les moyens tirés de la « contestation du bien-fondé de l'opération dont il est décidé de poursuivre les études », le juge précise que de tels moyens peuvent être invoqués à l'occasion de la contestation des actes qui autorisent la réalisation de cette opération²²⁰³. Les moyens qui sont écartés à l'encontre de tel acte, peuvent être invoqués à l'encontre d'un autre. Toute illégalité peut dès lors être sanctionnée si le requérant la soulève à l'égard de l'acte approprié. La limitation aux vices propres peut aussi être accompagnée de l'ouverture de certains moyens de légalité interne déterminés²²⁰⁴.

2. RESTRICTIONS MATÉRIELLES ET TEMPORELLES DES MOYENS INVOCABLES

749. L'article L. 600-1 du code de l'urbanisme (CU) interdit, « après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document », l'invocation à l'appui d'une exception d'illégalité des vices de forme et de procédure, à l'exception de trois vices

²²⁰² S. Théron, *loc. cit.*, spéc. p. 8.

²²⁰³ CE, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, précit.

²²⁰⁴ Ce que révèlent les jurisprudences précitées. CE, 4 juillet 2012, *Association fédérale d'action régionale pour l'environnement*, précit. : ne « peuvent être utilement invoqués » que « des moyens relatifs aux vices propres dont cette décision serait entachée ou à la légalité du principe du recours à un délégataire pour la gestion du service » ; CE, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, précit. : l'acte clôturant le débat public « ne peut, eu égard à son objet, être contesté que sur le fondement de moyens tirés de vices propres dont il serait entaché, de l'irrégularité du débat public au regard de ces mêmes dispositions » ; CE, 22 septembre 2003, *Saffray*, précit. : « l'arrêté préfectoral pris pour l'application des dispositions précitées de l'article R. 121-29 du code rural ne peut être contesté qu'en raison de ses vices propres, d'un défaut de conformité du plan déposé en mairie par rapport au plan définitivement établi par les commissions d'aménagement foncier ou d'une différence substantielle entre le programme de travaux connexes autorisés par le préfet et le programme desdits travaux élaboré par les commissions d'aménagement foncier ».

particuliers, à l'égard de certains documents d'urbanisme²²⁰⁵. La réforme, adoptée en 1994, répondit au constat que « la plupart des requêtes dirigées contre les autorisations individuelles se fondent sur des vices de forme affectant les POS, plutôt que sur des irrégularités propres aux autorisations contestées »²²⁰⁶. Une trop large ouverture des illégalités invocables alimenterait dans ce cas « l'insécurité juridique »²²⁰⁷. Elle suscite une impression de déconnexion entre l'illégalité et sa sanction, impression accentuée par la pratique de l'économie des moyens : non seulement le juge pouvait faire disparaître de l'ordre juridique un permis de construire sur la base de l'illégalité procédurale du POS, mais il le pouvait sans se prononcer sur aucun des autres griefs d'illégalité soulevés contre le contenu du permis.

La restriction temporelle des moyens invocables permet d'organiser dans le temps le débat contentieux, certaines illégalités pouvant être soulevées seulement à un instant de la procédure administrative. Une ordonnance de 2002 a imposé ce type de restriction relativement aux moyens tirés de la méconnaissance des règles relatives à la participation du public à l'élaboration des projets ayant une incidence sur l'environnement. Dès lors qu'est devenue définitive la décision par laquelle le représentant de l'Etat « n'a pas jugé opportun (...) d'organiser une concertation préalable sur un projet », les moyens tirés de la violation de ces règles ne pourront plus être invoqués à l'appui d'une exception d'illégalité contre un acte ultérieur²²⁰⁸.

Le modèle de l'article L. 600-1 CU a été transposé à d'autres contentieux. Une loi de 2009, abrogée depuis sur ce point, avait instauré l'irrecevabilité des vices de forme et de procédure du projet régional de santé « après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document concerné. »²²⁰⁹ Une loi de 2010 a créé dans le code de l'environnement un article L. 581-14-1 transposant la même irrecevabilité à l'encontre des règlements locaux de publicité²²¹⁰.

²²⁰⁵ Schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, carte communale ou document d'urbanisme en tenant lieu, acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté. Cette restriction est issue de l'article 3 de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

²²⁰⁶ Rapport de P. François, fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, JO, Débats, Sénat, séance du 6 octobre 1993, p. 23 sq.

²²⁰⁷ *Ibid.* V. également D. Labetoulle in Y. Jégouzo, D. Labetoulle, P. Merlin, J. Morand-Deville, « Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1993, p. 6, spéc. p. 16.

²²⁰⁸ L. 121-21 du code de l'environnement, issu de l'article 134 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (ancien article L. 121-14 du même code).

²²⁰⁹ L. 1434-3-1 du code de la santé publique, issu de l'article 4 de la loi n° 2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ; abrogé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, article 158.

²²¹⁰ Article L. 581-14-1 du code de l'environnement, alinéa 6, créé par l'article 36 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : « L'illégalité pour vice de forme ou de

750. Encadrement des restrictions – L'étendue de ces restrictions est fonction de deux variables : le délai à partir duquel les moyens ne peuvent plus être invoqués, et le champ des moyens concernés.

La lecture des travaux préparatoires à la loi du 9 février 1994 révèle que le délai, aujourd'hui fixé à six mois par l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, était à l'origine, dans le projet de loi, assimilé à celui du recours pour excès de pouvoir, soit deux mois. Il fût jugé « excessivement bref »²²¹¹, à tel point qu'il aurait mis fin en pratique à toute contestation par voie d'exception des vices de forme et de procédure, même pour les « requérants de bonne foi »²²¹². Après qu'un délai de quatre mois fût proposé en première lecture par le Sénat, c'est finalement un délai de six mois qui fût retenu. Quant au champ des moyens, dans l'article L. 600-1 CU le nombre d'illégalités irrecevables reste relativement limité puisque seules les illégalités « pour vice de forme ou de procédure » sont concernées et, parmi celles-ci, une liste de trois exceptions est fixée²²¹³. L'article L. 581-14-1 du code de l'environnement, qui transpose ce mécanisme aux règlements locaux de publicité, prévoit, de façon similaire, que l'irrecevabilité ne s'applique pas « lorsque le vice de procédure concerne la méconnaissance substantielle ou la violation manifeste des règles de l'enquête publique. » Dans ces deux articles, l'incompétence ainsi que l'ensemble des illégalités internes restent invocables. Le Conseil constitutionnel, se prononçant sur un tel dispositif, souligne que le nombre de moyens irrecevables et la brièveté des délais d'irrecevabilité sont déterminants quant à l'appréciation d'une atteinte excessive au droit au recours, jurisprudence adoptée par le Conseil d'Etat²²¹⁴.

751. Parce qu'elles risquent, de cas particuliers en cas particuliers, d'affaiblir le principe de légalité et le droit au recours, de telles restrictions ne peuvent être maniées

procédure commise à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de l'approbation d'un règlement local de publicité ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de ce règlement. Cette règle ne s'applique pas lorsque le vice de procédure concerne la méconnaissance substantielle ou la violation manifeste des règles de l'enquête publique. ».

²²¹¹ Rapport de P. François, *loc. cit.*, p. 23.

²²¹² *Ibid.*

²²¹³ À savoir « l'absence de mise à disposition du public des schémas directeurs », « la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales », enfin « l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques ».

²²¹⁴ CC, 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, n° 93-335 DC, considérants 2 à 4. Le Conseil d'Etat a refusé, pour des motifs similaires, de lui renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité formulée à l'encontre de l'article L. 1434-3-1 du code de la santé publique, précité, instaurant une irrecevabilité similaire à l'égard des projets régionaux de santé. Il tint compte du but de sécurité juridique du législateur légitimé par la complexité de la procédure, de la limitation du nombre d'actes concernés et du maintien d'un délai de six mois de recevabilité, pour considérer que « ces dispositions ne portent pas une atteinte substantielle au droit des intéressés d'exercer des recours », CE, 29 avril 2015, *SAS Clinique d'Occitanie*, n° 387773, inédit.

qu'avec une main fragile²²¹⁵. Le principe même de lutter contre l'instabilité juridique par une restriction du droit au recours peut susciter le scepticisme²²¹⁶.

752. Fédération CFDT – Le mouvement progressif de restriction objective des moyens invocables a pourtant pris une autre ampleur avec l'arrêt d'Assemblée *Fédération CFDT* du 18 mai 2018²²¹⁷. Désormais, « les conditions d'édiction » d'un acte réglementaire ne peuvent être remises en cause après l'expiration du délai de recours. Autrement dit, « les vices de forme et de procédure dont il serait entaché » ne peuvent être invoqués à l'appui d'un recours contre le refus d'abroger cet acte, ou à l'appui d'une exception d'illégalité formulée à l'encontre d'un autre acte. La restriction est à tous les égards plus large que celle adoptée vingt quatre ans plus tôt par le législateur en contentieux de l'urbanisme : celle-ci ne concernait que certains vices de forme et de procédure, après un délai de six mois, contre certains documents d'urbanisme ; celle-là concerne tous les vices de forme et de procédure, après l'expiration du délai de recours, contre tous les actes réglementaires.

753. La solution fait écho à une ancienne jurisprudence relevant d'une répartition similaire des moyens invocables dans le temps. Dès lors qu'un arrêté de réquisition est devenu définitif, le requérant attaquant la décision renouvelant la réquisition peut invoquer les moyens tirés de l'illégalité interne de la réquisition, mais est irrecevable à invoquer les vices de légalité externe entachant la décision initiale de réquisition²²¹⁸. Il est donc possible, à travers la décision de renouvellement, de contester le principe même de la réquisition, mais sans exciper des vices de légalité externe entachant l'acte initial.

754. Nous avons relevé, dans notre étude précitée de 2016, que les moyens d'ordre public et la jurisprudence *Danthy*²²¹⁹ représentaient deux limites à l'extension des

²²¹⁵ F. Nicoud, *op. cit.*, p. 189 : « même si chacune de ces dispositions, prise isolément, se justifie probablement, il n'empêche que l'accumulation des restrictions partielles contribue peu à peu à réduire réellement le droit au recours ». De même, selon les professeurs Debouy et Périnet-Marquet, la prolifération de telles dérogations ne fait « que compliquer un peu plus la procédure tout en limitant l'exercice d'un droit fondamental », chronique de contentieux de l'urbanisme, *DAUH*, 2003, n° 801, p. 441.

²²¹⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 776, p. 689, à propos de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme : « au lieu de s'attacher à clarifier et fixer les procédures d'élaboration et de révision des plans et documents d'urbanisme (dont la complexité et la mobilité sont largement à l'origine des irrégularités commises), le législateur institue, ce qui est plus facile, une limitation des possibilités de contestation ». Du même avis, C. Bouleux, « Les innovations apportées par la loi du 9 février 1994 au contentieux de l'urbanisme », *Administrer*, juillet 1994, p. 11, n° 22 ; P. Bon, note sous TA Paris, 18 juin 2004, *Association Environnement XV°*, *AJDA*, 2005, p. 159, à propos de l'ancien article L. 11-1-1 (aujourd'hui L. 122-1) du code de l'expropriation.

²²¹⁷ CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, rec. 188 ; *AJDA*, 2018, p. 1226, chron. Roussel et Nicolas ; *RFDA*, 2018, p. 649, concl. Bretonneau, *ibid.*, p. 662, obs. de Béchillon, *ibid.*, p. 665, obs. Delvolvé.

²²¹⁸ CE, 3 mars 1950, *Tourseiller*, rec. t. 532 ; CE, 15 février 1950, *Dame Vollaey*, rec. 108 ; CE, 10 novembre 1967, *Dame veuve Coquot*, rec. t. 901 et 922. Jurisprudence pourtant absente des conclusions du rapporteur public et de la chronique du Conseil d'Etat sur l'arrêt *Fédération CFDT*.

²²¹⁹ CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthy*, précit.

hypothèses de restriction temporelle des moyens invocables²²²⁰. Les moyens d'ordre public semblent en effet protégés par leur statut, puisque l'on imagine difficilement le juge administratif interdire d'invoquer des moyens auxquels il a lui-même conféré un statut particulier permettant leur constante invocation par les requérants et imposant leur examen d'office par le juge. Cette limite s'est avérée suffisamment solide pour résister à la jurisprudence *Fédération CFDT* qui ne préserve, au sein des vices de légalité externe, que l'invocation de l'incompétence, « mère de tous les vices parce qu'elle touche à la condition même de possibilité d'édiction de l'acte »²²²¹. La jurisprudence *Danthony* pouvait sembler, quant à elle, limiter l'intérêt de tels dispositifs. En effet, à l'origine de la restriction de l'invocation des illégalités externes à l'appui d'une exception d'illégalité en matière d'urbanisme, se trouve bien la volonté de neutraliser « des irrégularités souvent vénielles »²²²². Or, une telle démarche a perdu de l'intérêt dès lors que le juge pourra écarter lui-même les irrégularités procédurales vénielles en application des critères de cette jurisprudence, parce qu'ils n'ont pas privé les intéressés d'une garantie ou parce qu'ils n'ont pas été susceptibles d'influencer le sens de la décision litigieuse. En d'autres termes, il ne servirait à rien d'interdire au requérant d'invoquer un moyen dont on sait que le juge le rejettera. Il donc était envisageable de neutraliser les vices de forme et de procédure invoqués à l'encontre des actes réglementaires définitifs par interprétation de la jurisprudence *Danthony*. Mais l'argument fût écarté par le rapporteur public au motif que l'exercice de la jurisprudence *Danthony* survit mal à l'écoulement du temps. Comme l'expliquent les chroniqueurs du Palais-Royal, la reconstitution *a posteriori* « de l'économie d'une décision », pour étudier la portée du vice de procédure allégué, est un « raisonnement hypothétique et casuistique » qui « à mesure que l'on s'éloigne dans le temps de sa date d'édiction, peut apparaître aux yeux des requérants comme un tour de passe-passe »²²²³.

755. Le juge ne peut donc plus annuler un acte en se bornant à répondre à l'exception d'illégalité tirée de l'irrégularité procédurale ou formelle de l'acte réglementaire qui lui sert de base. Il ne pourra non plus annuler un refus d'abroger un acte réglementaire en ne répondant qu'à un unique moyen tiré d'un vice de procédure ou de forme entachant ce

²²²⁰ P.-Y. Sagnier, « Restriction objective et restriction subjective des moyens invocables », *loc. cit.*, spéc. p. 1380.

²²²¹ A. Bretonneau, concl. sur CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, RFDA*, 2018, p. 649.

²²²² P. Hocreître, comm. sous CC, 21 janvier 1994, n° 93-335 DC, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, RFDA*, 1995, p. 7, spéc. p. 9.

²²²³ S. Roussel, C. Nicolas, chron. sous CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, AJDA*, 2018, p. 1206, spéc. p. 1210. Regrettant, au contraire, que le Conseil d'Etat ne se soit pas borné à appliquer la jurisprudence *Danthony* au lieu de fermer l'invocation des moyens concernés, D. de Béchillon, obs. sous CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, RFDA*, 2018, p. 662, spéc. p. 663.

dernier. Le champ de potentielles économies de moyens s'en trouve circonscrit. L'économie des moyens, dans ces « sessions de rattrapage »²²²⁴ à l'encontre des actes réglementaires, s'articulera autour d'un champ réduit de moyens, le juge ne pourra plus se fonder sur un moyen de légalité externe au détriment d'un moyen d'incompétence ou de légalité interne.

L'arrêt *Fédération CFDT* est le grand arrêt de la restriction objective des moyens invocables, complément, à certains égards, du mouvement de restriction subjective des moyens invocables.

B. RESTRICTION SUBJECTIVE DES MOYENS INVOCABLES

756. Différentes hypothèses de restriction subjective des moyens invocables existent en contentieux administratif, et sont pour l'essentiel articulées autour de la notion d'intérêt à agir (1). Leur multiplication, tout en restreignant le champ des moyens pouvant être économisés, affecte la logique même du contentieux de la légalité (2).

I. DÉVELOPPEMENT DES RESTRICTIONS SUBJECTIVES EN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

757. Trois types de restriction subjective des moyens invocables peuvent être distingués : limiter les moyens invocables aux moyens justifiant l'intérêt à agir du requérant (a) ; aligner les moyens invocables sur l'intérêt à agir (b) ; limiter les moyens invocables à l'égard d'un acte bénéficiant en partie au requérant (c).

a. La limitation des moyens invocables à ceux justifiant l'intérêt à agir

758. Principe et abandon de la jurisprudence *Bergeon* – La principale restriction subjective des moyens invocables a longtemps été constituée par la jurisprudence relative à la contestation des décisions des assemblées délibérantes par leurs propres membres. Elle trouvait son origine dans un arrêt *Bergeon* de 1903²²²⁵. Avant cette décision, le Conseil d'Etat considérait comme irrecevables les recours des membres des assemblées locales contre leurs délibérations. La jurisprudence *Bergeon* représentait donc une ouverture, mais une ouverture limitée. Le Conseil d'Etat admet la recevabilité d'une requête de membres d'un conseil municipal contre l'une de ses délibérations, à condition d'invoquer des moyens tirés de l'atteinte à leurs prérogatives : « La qualité se trouve donc dépendre, pour le membre du corps électif, agissant à ce seul titre, non de la nature de l'acte attaqué, mais de la nature du moyen invoqué. »²²²⁶ Si le membre de l'assemblée délibérante ne peut continuer, devant le prétoire, le

²²²⁴ A. Bretonneau, concl. sur CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, précit.

²²²⁵ CE, 1^{er} mai 1903, *Sieurs Bergeon Dalle et a.*, rec. 324, S., 1905, 3, 1, note Hauriou.

²²²⁶ J. Romieu, concl. sur CE, 4 août 1905, S., 1906, 3, 49. Dans l'arrêt *Bergeon*, les conseillers requérants invoquaient la méconnaissance du caractère public des séances du conseil.

débat de fond qui doit avoir eu lieu devant l'assemblée, en revanche « il a le droit, comme représentant de ses électeurs, à ce que les délibérations de l'assemblée à laquelle il appartient soient prises dans les conditions extrinsèques de légalité fixées par la loi »²²²⁷. Il est ainsi recevable s'il « fonde son recours sur une atteinte portée à ses droits ou prérogatives en tant que membre de ce corps »²²²⁸. N'ayant d'intérêt à agir que s'ils soulèvent une atteinte aux prérogatives, ils n'étaient logiquement recevables qu'à soulever ces seuls moyens. Autrement dit, ils n'étaient « recevables que si et dans la mesure où les requérants invoquaient des moyens de légalité externe »²²²⁹. La jurisprudence a été étendue aux autres assemblées locales²²³⁰ et organes délibérants, ainsi qu'aux membres des organismes consultatifs dans leurs recours contre les décisions obligatoirement précédées de leur avis²²³¹, et fût très clairement rappelée par la Section du contentieux dans l'arrêt *Dlle Cavalier* de 1956²²³². Après « une période de flottement de la jurisprudence »²²³³, le Conseil d'Etat abandonna cette restriction tant à l'égard des assemblées locales²²³⁴ et de tout organe délibérant²²³⁵, que des organismes consultatifs²²³⁶.

²²²⁷ *Ibid.*

²²²⁸ *Ibid.*

²²²⁹ D. Chauvaux, J.-H. Stahl, chron. sous CE Sect., 22 mars 1996, *Mme Paris et Mme Roignot*, *AJDA*, 1996, p. 362, spéc. p. 363.

²²³⁰ CE, 22 mars 1912, *Le Moign*, rec. 414.

²²³¹ CE, 30 avril 1926, *Suran*, rec. 439 ; CE, 4 décembre 1935, *Canat et a.*, rec. 1135 (Conseil supérieur de l'instruction publique) ; CE, 30 mars 1977, *Carreau*, rec. 170 (conseil d'une Unité d'Enseignement et de Recherche).

²²³² CE Sect., 26 octobre 1956, *Dlle Cavalier et a.*, rec. 385 : la requérante « agissant comme membre du Conseil supérieur de l'Education Nationale, et qui n'a intérêt à agir qu'en cette seule qualité, ne peut être admise à demander l'annulation de décrets concernant la distribution des bourses nationales qu'en établissant que les prérogatives de ce conseil n'ont pas été respectées ; par suite, le moyen présenté par elle à ce sujet est le seul à l'examen duquel il y ait lieu de procéder ».

²²³³ D. Chauvaux, J.-H. Stahl, chron. sous CE Sect., 22 mars 1996, *Mme Paris et Mme Roignot*, *loc. cit.*, spéc. p. 364. La solution semblait avoir été remise en cause en 1964 lorsque, dans un arrêt *Lemaresquier*, la Section du contentieux rejeta au fond, et non pour irrecevabilité, l'ensemble des moyens invoqués par un membre de l'Académie des beaux-arts à l'encontre de la nomination du directeur de l'Académie de France à Rome, alors même que certains de ces moyens contestaient la légalité interne de l'acte (CE Sect., 25 janvier 1963, *Lemaresquier*, rec. 48.).

²²³⁴ CE Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c. Barbut*, n° 60678, rec. 466, pour le conseil général ; CE, 12 février 1992, *Région Midi-Pyrénées*, n° 76185, *LPA*, 1992, n° 111, p. 5, concl. Pochard, pour le conseil régional ; CE, 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, n° 150360, rec. 208, pour le conseil municipal.

²²³⁵ CE Sect., 22 mars 1996, *Mme Paris et Mme Roignot*, n° 151719, rec. 99 ; *AJDA*, 1996, p. 362, chron. Chauvaux et Stahl : la Section du contentieux, saisie par les membres du conseil d'administration d'un lycée, annule une délibération dudit conseil pour méconnaissance de l'article 488 du code civil relatif à la capacité juridique des majeurs. La mention aux tables du recueil (rec. t. 1073) en explicite la portée : « Les membres du conseil d'administration d'un établissement public justifient en cette qualité d'un intérêt à attaquer les délibérations du conseil. La recevabilité de leur action n'est pas limitée aux moyens tirés d'une atteinte à leurs prérogatives. ».

²²³⁶ CE, 16 octobre 1995, *M. Fourcade*, n° 124385, inédit, comité des finances locales ; CE Sect. 3 novembre 1995, *Mme Velluet et a.*, rec. 389 ; *AJDA*, 1996, p. 215, concl. Schwartz, commission de spécialité et d'établissement de droit privé de l'université de Grenoble II.

759. La jurisprudence *Bergeon* connut cependant « une forme de résurrection »²²³⁷ dans le cadre de la jurisprudence *Ville de Lisieux* de 1998, ouvrant le recours pour excès de pouvoir à l'encontre des contrats de recrutement d'agent public²²³⁸. Si les tiers étaient recevables à soulever tout moyen de légalité, les membres de l'assemblée délibérante devaient invoquer une atteinte à leurs prérogatives, exigence traduite dans l'arrêt par le fait que le requérant, agissant en sa qualité de conseiller municipal, « soutenait que ces décisions avaient été prises en méconnaissance des compétences du conseil municipal »²²³⁹. La restriction des moyens invocables pour cette catégorie particulière de requérants a cependant été abandonnée en 2015 afin d'aligner les moyens que les membres de l'assemblée délibérante peuvent invoquer dans ce cadre, sur ceux ouverts par la jurisprudence *Département de Tarn-et-Garonne* l'année précédente²²⁴⁰.

760. Certains auteurs ont pu voir, dans la restriction des moyens invocables maintenue par l'arrêt *Ville de Lisieux*, une déclinaison de la jurisprudence particulière qui s'appliquerait aux recours des membres des assemblées délibérantes à l'encontre des décisions de l'exécutif local²²⁴¹. Les conclusions de Jacques-Henri Stahl, soutenant le maintien de cette restriction dans l'arrêt *Ville de Lisieux*, confortent cette analyse²²⁴². Les jurisprudences pouvant être citées à l'appui de cette thèse soulèvent en réalité un doute quant au maintien de cette solution dans cette hypothèse²²⁴³.

²²³⁷ F. Melleray, note sous CE, 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et a.*, *AJDA*, 2015, p. 990, spéc. p. 993.

²²³⁸ CE Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, n° 149662, rec. 375, concl. Stahl ; *AJDA*, 1998, p. 969, chron. Raynaud et Fombour ; *RFDA*, 1999, p. 128, concl. Stahl, *ibid.*, p. 139, note Pouyaud.

²²³⁹ La mention de l'arrêt aux tables du recueil fait le lien entre le moyen invoqué et l'intérêt à agir et se réfère à l'arrêt *Bergeon*, rec. t. 1080 : « Un conseiller municipal, qui soutient que le contrat conclu par le maire d'une commune pour le recrutement d'un agent non titulaire a été pris en méconnaissance des compétences du conseil municipal, présente un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de ce contrat. ».

²²⁴⁰ CE, 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et a.*, n° 373520, rec. 14 ; CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, rec. 70, précit.

²²⁴¹ V. A. Bourrel, J. Gourdou, « Recours contre les actes des collectivités territoriales », *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales*, Chapitre 1, n° 32 ; V. Daumas, concl. sur CE Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, rec. 88.

²²⁴² Le maintien de cette restriction était souhaité par le commissaire du gouvernement Stahl, par la volonté que « demeure au sein des collectivités une forme de césure entre le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif, et aussi parce que nous craignons qu'il résulte d'une trop grande ouverture de la jurisprudence une fragilisation excessive de l'action locale. », J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, rec. 375 ; *RFDA*, 1999, p. 128.

²²⁴³ En effet, au cœur de la période d'abandon de la jurisprudence *Bergeon*, un arrêt *Gérante* semblait avoir maintenu la restriction dans une affaire où un membre d'une assemblée régionale attaquait la décision d'envoi en mission de certains conseillers et agents par le président du conseil régional. Le Conseil d'Etat reconnaît en effet qu'il justifie en cette qualité d'un intérêt à agir après avoir précisé qu'il invoquait l'atteinte aux prérogatives de l'assemblée. L'arrêt ne fait cependant pas explicitement le lien et n'est pas fiché sur ce point. MM. Bourrel et Gourdou (« Recours contre les actes des collectivités territoriales », *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales*, Chapitre 1, n° 32) se réfèrent également à un jugement du tribunal administratif d'Amiens de 2005 (TA Amiens, 17 mai 2005, *Rougerie*, *AJDA*, 2005, p. 2087). Le tribunal constate que « les prérogatives [du maire requérant] n'ont pas été méconnues par l'édition de la décision attaquée » pour confirmer que sa qualité de maire délégué n'est pas de nature à lui conférer un intérêt suffisant. En examinant la réalité de l'atteinte aux

D'autres jurisprudences laissent également à penser que la restriction serait maintenue en cas de recours d'un membre d'un organe consultatif à l'encontre de la décision devant être prise après consultation dudit organe. Mais les jurisprudences concernées suscitent, là encore, une part de doute²²⁴⁴.

761. Par ailleurs, une restriction similaire des moyens invocables semble perdurer sur un îlot bien distinct et particulier du contentieux administratif. Le Conseil d'Etat a reconnu à la Fédération française des médecins généralistes un intérêt à déférer au juge de l'excès de pouvoir des mesures ne concernant que les médecins spécialistes au motif que la loi prévoit le droit, pour une telle association, d'exercer à l'encontre de telles mesures un droit d'opposition. Pour reconnaître en l'espèce l'intérêt à agir de la fédération requérante, le Conseil d'Etat précise qu'elle « fait valoir que l'arrêté litigieux a été pris en méconnaissance de son droit d'opposition »²²⁴⁵. L'arrêt laisse donc à penser que la fédération n'était recevable qu'à soulever le moyen tiré de la méconnaissance de son droit d'opposition, et que la recevabilité même de sa requête était soumise à l'invocation d'un tel moyen.

prérogatives pour déterminer l'intérêt à agir, cette décision procède d'une façon particulièrement hétérodoxe qui s'éloigne même du principe de la jurisprudence *Bergeon* qui exigeait simplement, pour reconnaître l'intérêt à agir, l'invocation d'un tel moyen, et non son bien-fondé. Un autre arrêt laisse cependant planer un doute quant au maintien de la jurisprudence *Bergeon* à l'égard des décisions des exécutifs locaux. Dans un arrêt de 2006, le Conseil d'Etat refuse de reconnaître au membre d'un conseil municipal et au membre d'un conseil de communauté urbaine un intérêt à agir en cette qualité contre la délivrance d'un permis de construire par le préfet. Le Conseil d'Etat justifie ce refus au motif que la délivrance du permis litigieux « n'a pu en elle-même méconnaître les prérogatives » des assemblées dont les requérantes étaient membres (CE, 27 octobre 2006, *Mme Dreyse et a.*, n° 286569, rec. t. 1110). Faut-il en déduire qu'*a contrario*, si la décision attaquée était de nature à méconnaître les prérogatives des assemblées concernées, les requérants eurent été limités à l'invocation des moyens tirés de la méconnaissance desdites prérogatives ?

²²⁴⁴ Dans un arrêt *Prieur* de 1997, pour rejeter comme irrecevable le recours d'un membre d'une commission consultative contre un arrêté ministériel, le Conseil d'Etat rappelle, dans un premier temps, qu'il « ne peut être admis à demander l'annulation » de cet arrêté que si la consultation de ladite commission était effectivement requise, et constate, dans un second temps, que la loi n'imposait pas cette consultation (CE, 29 décembre 1997, *Prieur*, n° 167956, rec. t. 677 et 988). Cette méthode consiste, d'une certaine façon, à examiner le bien-fondé d'un moyen de procédure pour déterminer l'intérêt à agir du membre de l'organisme auteur du recours. Il procède de même dans des arrêts *Mme Vuailat* de 2001 (CE, 19 octobre 2001, *Mme Vuailat*, n° 22273, rec. t. 1081) et *Syndicat de la juridiction administrative* de 2014 (CE, 12 mars 2014, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 371841, rec. t. 730, 784). Ces solutions s'écartent de la jurisprudence *Bergeon* qui exigeait seulement l'invocation du moyen, et non son bien-fondé, pour déterminer l'intérêt à agir du requérant, comme le confirment MM. Stahl et Chauvaux (*loc. cit.*, *AJDA*, 1996, p. 362, spéc. p. 365, ndbp 24), et malgré la confusion pouvant naître de la rédaction de l'arrêt précité *Dlle Cavalier*. Surtout, cette jurisprudence laisse à penser que, si la consultation des commissions était en effet requise, les moyens tirés de la méconnaissance des prérogatives de ces commissions eurent été les seuls à pouvoir être invoqués par ses membres. C'est ce qu'affirment MM. Dutheillet de Lamothe et Odinet, citant les arrêts de 1997 et 2014 : « Une telle solution revient, de fait, à interdire au requérant de soulever d'autres moyens : soit le moyen tiré de l'absence illégale de consultation est fondé, et la requête sera, en principe, dans un même mouvement, déclarée recevable et fondée, soit le moyen est écarté, et le juge en déduit l'irrecevabilité du requérant sans avoir examiné les autres moyens au fond. », (L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, « La recevabilité des moyens en contentieux administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 481). En revanche, ces arrêts sont cités par Gaëlle Dumortier, dans ses conclusions sur l'arrêt *Danthony*, comme illustrant la reconnaissance de l'intérêt à agir et l'ouverture de l'ensemble des moyens au membre de l'organe consultatif attaquant une décision devant être prise sur son avis (G. Dumortier, concl. sur CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *RFDA*, 2012, p. 284).

²²⁴⁵ CE, 27 juin 2008, *Fédération française des médecins généralistes*, n° 300332, rec. t. 847.

762. La séparation entre l'appréciation de l'intérêt à agir et celle de la recevabilité des moyens, peut parfois sembler trompeuse. Au terme d'une jurisprudence bien établie, les fonctionnaires n'ont intérêt à agir contre les mesures d'organisation que si elles portent atteinte aux droits qu'ils tiennent de leur statut ou aux prérogatives qui sont attachées à leurs fonctions²²⁴⁶. Une fois cet intérêt reconnu, ils ne sont pas limités à l'invocation des seules illégalités en lien direct avec leurs droits et prérogatives. L'ensemble des moyens de légalité leur est ouvert et le juge examine au fond tant ceux relevant de la légalité externe qu'interne²²⁴⁷, et peut annuler une telle mesure pour vice de procédure²²⁴⁸ ou incompétence²²⁴⁹. Si leur intérêt à agir est resserré, il s'apprécie classiquement par la mise en rapport de leur situation et de l'objet des décisions contestées, indépendamment des moyens invoqués²²⁵⁰.

b. L'alignement des moyens invocables sur l'intérêt à agir

763. Une solution en voie d'extension – Le référé précontractuel, permettant de contester la régularité de la passation de certains contrats administratifs, associe restriction objective et restriction subjective des moyens invocables. Ne peuvent être ainsi invoquées que les illégalités consistant en un manquement aux règles de publicité et de mise en concurrence et, parmi celles-ci, depuis l'arrêt *SMIRGEOMES* de 2008²²⁵¹, que les illégalités « susceptibles » d'avoir « lésé » le requérant. Avant ce revirement, le Conseil d'Etat s'en tenait à une conception objectiviste du référé, estimant que tout manquement aux règles de procédure et de mise en concurrence était susceptible de léser le requérant²²⁵². Avec ce revirement, le Conseil d'Etat adopte l'esprit subjectiviste du référé en alignant l'intérêt à invoquer certains moyens sur l'intérêt à agir réservé, aux termes de l'article L. 551-10 du code de justice administrative, aux « personnes susceptibles d'être lésées par le manquement invoqué ».

Le recours ouvert aux tiers contre le contrat a connu un parcours similaire après que le Conseil d'Etat, dans un premier temps, ait admis l'invocation de tout moyen de légalité²²⁵³.

²²⁴⁶ CE, 11 décembre 1903, *Lot*, rec. 780 ; CE Ass., 26 octobre 1956, *Association générale des administrateurs civils*, rec. 391 ; CE Sect., 13 janvier 1993, *Syndicat national autonome des policiers en civil*, n° 88531, rec. 13 ; CE, 23 juillet 2003, *Syndicat SUD-Travail*, n° 251148, rec. 342.

²²⁴⁷ P. ex. : CE Sect., 23 mars 2018, *Syndicat Force ouvrière magistrats*, n° 406066, rec. 75 ; *AJDA*, 2018, p. 966, chron. Roussel et Nicolas ; *RFDA*, 2018, p. 519, note Delvolvé.

²²⁴⁸ CE, 9 décembre 2015, *Syndicat national Solidaires-Justice*, n° 385962, inédit ; CE, 28 juillet 2017, *Syndicat national des agents des douanes CGT*, n° 397565, inédit.

²²⁴⁹ P. ex. : CE, 25 avril 2007, *Fédération syndicale SUD-PTT*, n° 291856, inédit.

²²⁵⁰ Appréciation clairement illustrée par les conclusions de Jacques-Henri Stahl sur CE, 23 juillet 2003, *Syndicat SUD-Travail, RFDA*, 2004, p. 139.

²²⁵¹ CE Sect., 3 octobre 2008, *SMIRGEOMES*, n° 305420, rec. 324, concl. Dacosta ; *AJDA*, 2008, p. 2161, chron. Geffray et Liéber, *ibid.*, p. 2374, étude Cassia ; *RDI*, 2009, p. 499, obs. Braconnier ; *RFDA*, 2008, p. 1128, concl. Dacosta, *ibid.*, p. 1139, note Delvolvé.

²²⁵² CE, 16 octobre 2000, *Société Stéreau*, n° 213958, rec. t. 1091 ; *RDI*, 2001, p. 62, obs. Llorens.

²²⁵³ CE, avis, 11 avril 2012, *Société Gouelle*, n° 355446, rec. 148 ; *AJDA*, 2012, p. 1109 ; *ibid.*, 2013, p. 1268,

Depuis l'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne*, les tiers lésés ne peuvent soulever que les illégalités « en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office »²²⁵⁴. Les moyens invocables varient en fonction de l'intérêt défendu par le requérant, si bien que « le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ». Pour les requérants qui ne sont ni représentants de l'Etat ni membres de l'organe délibérant, il faut opérer un « tri entre les vices invoqués selon leur degré de relation avec le requérant »²²⁵⁵.

Dans ses conclusions sur l'arrêt *Société NC Numéricable*, Vincent Daumas, après avoir écarté l'option d'une restriction objective des cas d'ouverture, proposa, concernant le recours ouvert contre un acte de droit souple pris par une autorité de régulation, de « cantonner les moyens que le requérant – ou l'intervenant – est admis à soulever en fonction de l'intérêt » à agir de ce dernier²²⁵⁶. Sur le mode d'une « correspondance entre le moyen soulevé et l'intérêt lésé », se situant « dans le sillage » de la décision *Département de Tarn-et-Garonne*, la proposition, non retenue par le Conseil d'Etat, consistait à imposer au requérant de n'invoquer « que des moyens en rapport direct avec l'intérêt dont il se prévaut »²²⁵⁷.

Enfin, une telle variation des moyens en fonction de l'intérêt à agir du demandeur est illustrée par l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme²²⁵⁸ qui n'ouvre pas les mêmes moyens contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du même code selon qu'il est attaqué « par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce » ou « par une personne mentionnée à l'article L. 600-1-2 » du code de l'urbanisme²²⁵⁹.

étude Agnus ; *RDI*, 2012, p. 398, obs. Braconnier ; *AJCT*, 2012, p. 435, obs. Hul.

²²⁵⁴ CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, précit. Pour une analyse de ce choix jurisprudentiel « innovant », v. B. Dacosta, « Regard d'un juge administratif sur l'intérêt à agir dans le contentieux contractuel », in C. Teitgen-Colly (dir.), *L'accès au juge : l'intérêt à agir*, LGDJ, 2016, p. 120, spéc. p. 125 sqq.

²²⁵⁵ P. Delvolvé, note sous CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, *RFDA*, 2014, p. 438, spéc. p. 446 ; CE Sect., 5 février 2016, *Syndicat mixte des transports en commun Hérault Transport*, n° 383149, rec. 10 ; *AJDA*, 2016, p. 479, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet, *ibid.*, p. 1120, note Lafaix ; *RFDA*, 2016, p. 301, concl. Henrard : « le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut ainsi, à l'appui d'un recours contestant la validité de ce contrat, utilement invoquer, outre les vices d'ordre public, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction ». Si l'offre du requérant, candidat évincé, était irrégulière, il ne peut utilement soulever le moyen tiré de l'irrégularité des autres offres, vice sans « rapport direct avec son éviction », CAA Marseille, 26 novembre 2018, *Société Isteep et a.*, n° 17MA04369, *AJDA*, 2019, p. 791.

²²⁵⁶ V. Daumas, concl. sur CE Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, rec. 88.

²²⁵⁷ *Ibid.*

²²⁵⁸ Issu de l'article 40 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

²²⁵⁹ Dans le premier cas, « Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions. » ; dans le second cas, « Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale sont irrecevables ».

764. Distinctions entre les solutions *Bergeon* et *Smirgeomes* – Une différence, bien qu'elle soit fine, semble devoir être opérée entre l'appréciation de l'intérêt à agir et à soulever des moyens dans la jurisprudence *Bergeon* d'un côté, et les jurisprudences *Smirgeomes* - *Département de Tarn-et-Garonne*, de l'autre. Dans la première, l'intérêt à agir est fonction des moyens invoqués, et l'appréciation de la recevabilité de la requête et des moyens relèverait d'une même opération²²⁶⁰ ; dans les secondes, l'intérêt à agir semble indépendant des moyens invoqués, si bien qu'il y aurait lieu de distinguer deux examens successifs, l'un relatif à l'intérêt à agir, l'autre aux moyens invoqués. Comme l'explique le professeur Cassia, l'arrêt *Smirgeomes* conduit à « raisonner en deux temps »²²⁶¹ : d'abord, l'intérêt à agir du requérant, ensuite, l'intérêt à soulever les moyens qu'il invoque. Reproduisant la même solution, l'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne* instaure « un double filtre, au stade de l'intérêt à agir et au stade de l'opérance des moyens »²²⁶². L'intérêt à agir du requérant dans le référé précontractuel ou le recours direct contre le contrat s'apprécie en principe indépendamment des moyens invoqués.

Cette différence de méthode s'explique par une différence de fond. Dans la jurisprudence *Bergeon*, s'il y a lieu de distinguer les moyens pouvant être invoqués par les requérants ordinaires, de ceux pouvant être invoqués par les membres de l'organisme, il n'y a en revanche pas de différences de moyens invocables parmi ces derniers. La reconnaissance de l'intérêt à agir en tant que membre de l'organisme suffit à déterminer les moyens invocables, ce qui permet, par raccourci, de procéder à une unique opération : constater si les seuls moyens invocables ont été soulevés, pour déterminer si le requérant a intérêt à agir. En revanche, dans les jurisprudences *Smirgeomes* et *Département de Tarn-et-Garonne*, seuls les tiers lésés ont intérêt à agir, mais tous les tiers lésés ne peuvent invoquer les mêmes moyens. Il y a donc lieu de procéder en deux temps : d'abord, identifier la qualité de tiers lésé donnant intérêt à former le recours ; ensuite, identifier par quel rapport particulier le requérant se trouve lésé par le contrat pour déterminer quels sont les moyens invocables.

c. L'alignement des moyens invocables sur l'objet de la demande

765. La restriction subjective des moyens invocables peut également résulter de leur adaptation à l'objet de la demande. C'est le cas dans la jurisprudence *Mme Ciaudo* aux termes de laquelle le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme qui se borne à demander l'annulation « d'une ou de plusieurs prescriptions dont celle-ci est assortie », « peut utilement

²²⁶⁰ P. ex. : CE, 29 juillet 1929, *Griffeuille*, rec. 763, déniait l'intérêt pour agir au motif que le requérant « n'allègue aucune atteinte aux prérogatives attribuées par la loi aux conseillers généraux ».

²²⁶¹ P. Cassia, note sous CE Sect., 3 octobre 2008, *Smirgeomes*, *AJDA*, 2008, p. 2374, spéc. p. 2376.

²²⁶² B. Dacosta, concl. sur CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, *RFDA*, 2014, p. 425.

soulever à l'appui de telles conclusions tout moyen relatif au bien-fondé des prescriptions qu'il critique ou au respect des exigences procédurales propres à leur édicition »²²⁶³. Le requérant ne peut plus soulever d'illégalités entachant la totalité de l'acte litigieux. Ce « cantonnement des moyens » s'explique par « une logique de moralisation, pour éviter l'effet d'aubaine qui conduirait le requérant à se prévaloir d'une illégalité viciant le principe même de sa propre autorisation. »²²⁶⁴ Tout en s'en distinguant, une telle jurisprudence « rappelle »²²⁶⁵ les solutions dégagées en contentieux contractuel²²⁶⁶.

2. PORTÉE DES RESTRICTIONS SUBJECTIVES SUR LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

766. Subjectivisation du contentieux de la légalité – De telles solutions dérogent au droit commun du contentieux administratif : en principe « Si l'intérêt est établi, le requérant (...) pourra déployer sa critique de l'acte (...) sans non plus que la nature de cet intérêt cantonne la nature des moyens qu'il pourra présenter, c'est-à-dire que l'intérêt est un intérêt à l'annulation »²²⁶⁷. Le juge administratif fait en principe abstraction d'un éventuel intérêt à soulever un moyen, au terme d'une jurisprudence traditionnelle²²⁶⁸. Des auteurs n'ont donc pas manqué de s'inquiéter de voir cette règle, « une des plus belles illustrations du libéralisme du juge administratif »²²⁶⁹, subir par la décision *Smirgeomes* une « inflexion (...) brutale »²²⁷⁰, par la décision *Département de Tarn-et-Garonne* une « remise en cause extrêmement brutale »²²⁷¹.

D'une part, la multiplication de ces dérogations risque de fragmenter le contentieux administratif jusqu'à nuire à sa cohérence générale. D'autre part, il faut mesurer ce qu'une extension de la solution *Smirgeomes* implique quant à la conception du requérant et du recours. Le passage d'un intérêt à agir permettant de soulever tous les cas d'illégalité possibles, à un intérêt à agir ne permettant que l'invocation d'illégalités susceptibles d'avoir

²²⁶³ CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, n° 358677, rec. 91, concl. Lallet ; *AJDA*, 2015, p. 985, chron. Lessi et Dutheillet de Lamothe ; *RDI*, 2015, p. 375, obs. Soler-Couteaux ; *AJCT*, 2015, p. 388, étude Bonnefont.

²²⁶⁴ L. Dutheillet de Lamothe et J. Lessi, chron. sous CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *AJDA*, 2015, p. 985, spéc. p. 988.

²²⁶⁵ *Ibid.*

²²⁶⁶ Par ailleurs la notion de vice propre y est présente car la solution, comme l'expliqua le rapporteur public Alexandre Lallet, équivaut à considérer que le requérant ne peut utilement se prévaloir « que des vices propres dont la prescription est entachée », A. Lallet, concl. sur CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, rec. 91.

²²⁶⁷ B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, op. cit., n° 91, p. 101.

²²⁶⁸ CE Ass., 22 juin 1963, *Sieur Albert*, n° 51115, rec. 385 ; CE, 13 décembre 1974, *Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c. Dlle de Gratet du Bouchage*, n° 91496, rec. 630 ; CE Ass., 6 juillet 1973, *Michelin et Veyret*, n° 79752, rec. 481. Pour une confirmation plus récente, CE, 11 août 2009, *Mme A.*, n° 309132, inédit.

²²⁶⁹ P. Cassia, note sous CE Sect., 3 octobre 2008, *SMIRGEOMES*, loc. cit., spéc. p. 2376.

²²⁷⁰ *Ibid.*

²²⁷¹ F. Rolin, « Du recours pour excès de pouvoir de l'État légal à la protection des intérêts subjectifs dans l'État contemporain : quelques réflexions critiques sur l'arrêt Département de Tarn et Garonne », *RDP*, 2014, p. 1198, spéc. p. 1208.

lésé le requérant, opère un basculement dans la conception du recours²²⁷². Il ne s'agit plus alors, comme finalité du recours, d'une défense de la légalité mue par la défense d'un intérêt privé, mais de la défense de l'intérêt privé à travers celle de la légalité²²⁷³.

767. De telles restrictions pourraient ainsi s'étendre sous l'effet de la subjectivisation du contentieux administratif, c'est-à-dire d'un recentrage des règles du contentieux sur la protection des intérêts privés. Il faut prêter à cet égard une attention particulière aux évolutions de la condition d'intérêt à agir qui porte en elle, au sein du contentieux objectif de la légalité, un potentiel de subjectivisation, dans la lignée de l'idée qu'« En excès de pouvoir, attaquer c'est d'abord se défendre »²²⁷⁴. Les réformes apportées sur ce point en contentieux de l'urbanisme, terrain d'expérimentation classique pour l'ensemble du contentieux administratif, doivent être attentivement observées en ce qu'elles tendent à « Romp[re] avec la conception libérale de l'intérêt à agir qui a été privilégiée pendant un siècle dans le contentieux de la légalité »²²⁷⁵. Un resserrement de la condition d'intérêt à agir est de nature à se répercuter sur les moyens invocables à l'appui de cette action. Une fois admis que le requérant ne peut agir que pour la défense de ses droits et de ses intérêts propres, strictement entendus, il ne reste qu'un pas à franchir pour restreindre les moyens qu'il peut invoquer aux seules illégalités susceptibles de l'avoir directement lésé.

768. Les moyens de procédure, terrain propice aux restrictions subjectives – Par ailleurs, la restriction subjective des moyens invocables trouve dans la contestation de la procédure juridictionnelle un terrain propice à son développement. Par un arrêt *Vernet* de 2015, le Conseil d'Etat juge que le moyen tiré du défaut de mention, dans les visas d'une décision, d'une note en délibéré, ne peut être utilement invoqué contre cette décision « que par la partie qui a produit cette note »²²⁷⁶. Une telle solution s'inscrit dans la lignée de jurisprudences faisant obstacle à l'invocation d'irrégularités procédurales n'ayant pu, en elles-

²²⁷² Comme l'a identifié le professeur Rolin in F. Rolin, « Du recours pour excès de pouvoir de l'État légal à la protection des intérêts subjectifs dans l'État contemporain : quelques réflexions critiques sur l'arrêt Département de Tarn et Garonne », *RDP*, 2014, p. 1198.

²²⁷³ Vincent Daumas prit le soin, dans ses conclusions précitées, de souligner dans quelle perspective une restriction subjective des moyens invocables s'inscrit quant à la conception du recours concerné. Alors qu'un recours pour excès de pouvoir contre un décret de portée réglementaire a pour fonction « essentiellement de servir le principe de légalité, marginalement de satisfaire les intérêts du requérant », justifiant l'ouverture de tous les moyens de légalité, la fonction d'un recours ouvert contre les actes de droit souple, poursuit-il, « est essentiellement de satisfaire les intérêts du requérant, marginalement de servir le principe de légalité » et pouvait donc justifier, selon lui, une restriction subjective des moyens invocables.

²²⁷⁴ B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 91, p. 101.

²²⁷⁵ C. Teitgen-Colly, « Avant-propos » in C. Teitgen-Colly (dir.), *L'accès au juge : l'intérêt à agir*, *loc. cit.*, p. 3, spéc. p. 7. V. les articles L. 600-1-1, L. 600-1-2 et L. 600-1-3 du code de l'urbanisme. Sur les origines et la remise en cause de la conception libérale de l'intérêt à agir par le Conseil d'Etat, v. F. Melleray, « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le "moment 1900" et ses suites », in C. Teitgen-Colly (dir.), *L'accès au juge : l'intérêt à agir*, *op. cit.*, p. 15.

²²⁷⁶ CE, 2 décembre 2015, *M. Vernet*, n° 382641, rec. t. 819, 829.

mêmes, causé de tort à celui qui les invoque, notamment sur la communication des mémoires de la partie adverse²²⁷⁷, le respect du contradictoire à l'égard d'un moyen non repris à son compte par la partie²²⁷⁸ ou l'appel d'un autre défendeur à l'instance²²⁷⁹. La question peut être posée d'une généralisation de l'exigence d'un intérêt à soulever les moyens « critiquant la procédure juridictionnelle et les formes de la décision »²²⁸⁰.

Si l'on peut considérer, donc, que « les éléments constitutifs » de l'estoppel « pourraient ainsi d'ores et déjà exister en germe »²²⁸¹ dans la jurisprudence, le Conseil d'Etat, cependant, s'est refusé à consacrer, « dans le contentieux de la légalité », un principe d'*estoppel* selon lequel « une partie ne saurait se contredire dans la procédure contentieuse au détriment d'une autre partie »²²⁸². Ce refus se justifie au nom du caractère objectif du contentieux de la légalité qui « implique que la seule question en cause est l'application de la loi, sans qu'entre en jeu une appréciation du comportement des sujets de droit en cause. »²²⁸³ L'administré requérant peut donc « au nom du respect de la loi, faire prévaloir la légalité sur une décision administrative, y compris lorsque l'illégalité invoquée est contraire à la position qu'il avait cru devoir bon de prendre dans un premier temps auprès de l'administration. »²²⁸⁴ Le contentieux de la légalité résiste donc encore à cet aspect de la subjectivisation des moyens invocables. Le contentieux contractuel y est en revanche plus propice dans la continuité du principe de loyauté des relations contractuelles. Dans cette logique, dans le cadre d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat, et hormis les vices d'une particulière gravité, « les parties à ce contrat ne peuvent invoquer un manquement aux règles de passation »²²⁸⁵.

²²⁷⁷ CE, 15 mars 2000, *Mme Drannikova*, n° 185837, rec. t. 1161.

²²⁷⁸ CE, 27 juillet 2005, *Belin*, n° 228554, rec. t. 1042, 1058 et 1061.

²²⁷⁹ CE, 30 septembre 2011, *Département de la Haute-Savoie*, n° 350153, rec. t. 1024 : « la seule circonstance que l'entreprise à laquelle avait été attribué le marché dont la procédure de passation était contestée n'a pas été appelée à l'instance engagée devant le juge des référés sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de justice administrative n'affecte pas le respect du caractère contradictoire de la procédure à l'égard de l'autre partie en défense à l'instance ». V. également la jurisprudence, en contentieux électoral, selon laquelle l'auteur de la protestation est « sans intérêt à invoquer » le non respect de l'obligation de communication de la protestation, dans un délai déterminé à l'article R. 119 du code électoral, aux conseillers municipaux dont l'élection est contestée, dès lors que cette communication « est prescrite uniquement pour permettre à ces conseillers de présenter leurs moyens de défense », CE, 13 février 2009, *M. Denis Z.*, n° 318280, inédit ; CE, 28 juin 1996, *M. Gilbert X.*, n° 173632, inédit ; CE, 12 février 1990, *Mme Angélique L.*, n° 109342, inédit.

²²⁸⁰ L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, « La recevabilité des moyens en contentieux administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 481.

²²⁸¹ A. Ciaudo, A. Frank, « Pour l'utilisation de l'estoppel dans le procès administratif », *AJDA*, 2010, p. 479, spéc. p. 481.

²²⁸² CE, 2 juillet 2014, *Société Pace Europe*, n° 368590, rec. 206 ; *AJDA*, 2014, p. 1897, concl. Dumortier, et *ibid.*, p. 1935, chron. Lessi et Dutheillet de Lamothe.

²²⁸³ J. Lessi, L. Dutheillet de Lamothe, chron. sous CE, 2 juillet 2014, *Société Pace Europe*, *AJDA*, 2014, p. 1935, spéc. p. 1937.

²²⁸⁴ *Ibid.*, spéc. p. 1938.

²²⁸⁵ CE, 12 janvier 2011, *Manoukian*, n° 338551, rec. 5 ; *AJDA*, 2011, p. 665, chron. Lallet et Domino ; *RDI*, 2011, p. 270, obs. Braconnier ; *AJCT*, 2011, p. 129, obs. Burel. J. Lessi, L. Dutheillet de Lamothe, « L'estoppel incompatible avec le contentieux de la légalité », *loc. cit.*, spéc. p. 1939 : « Il y a là une forme de censure de

769. En dehors de la problématique de la contradiction et de l'*estoppel*, peut-on voir dans les restrictions opérées en contentieux contractuel les prémisses d'une solution ayant vocation à s'étendre à d'autres pans du contentieux administratif? Ayant proposé la restriction des moyens invocables dans ses conclusions sur l'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne*, Bertrand Dacosta considère que « ce lien entre l'intérêt et les moyens, sous réserve des tempéraments que nous avons évoqués, n'aurait pas vocation à essaimer en dehors du contentieux contractuel. »²²⁸⁶ D'autres auteurs considèrent en revanche que « cette solution pourrait préfigurer une restriction prochaine de la recevabilité des moyens dans d'autres contentieux "sensibles" (élections, urbanisme) »²²⁸⁷, par exemple pour les autorisations de construire ou d'exploiter des installations classées pour la protection de l'environnement²²⁸⁸.

Sur cette question, le modèle allemand peut servir de point de repère. L'instauration du pouvoir d'injonction en 1995, ainsi que le développement des recours objectifs de pleine juridiction, ont amélioré l'effectivité et l'efficacité des interventions du juge administratif dans le contentieux des actes individuels, si bien que, lorsqu'il enjoint à l'administration de prendre un acte dans un sens déterminé, ou lorsqu'il substitue sa propre décision à celle de l'administration, le juge administratif français se rapproche sensiblement de ce qu'il ferait dans le cadre d'un éventuel recours en déclaration de droits comme la *Verpflichtungsklage*²²⁸⁹. De même, un développement de la restriction des moyens invocables, à l'appui d'un recours en annulation, aux illégalités susceptibles d'avoir lésé le requérant, serait un pas vers l'*Anfechtungsklage*, recours en annulation à l'appui duquel ne peuvent être soulevées que des illégalités susceptibles d'avoir atteint un droit subjectif du requérant²²⁹⁰.

770. Toute solution d'encadrement, comme d'interdiction de l'économie des moyens, peut donc recouvrir une variété de modalités et poser des problématiques sur l'office du juge. Enjeux auxquels n'échappe pas la solution de la priorisation des moyens examinés.

l'attitude contradictoire du cocontractant, qui donne d'abord le sentiment à son partenaire qu'il estime le contrat valable et s'engage à le respecter, puis vient soutenir que ce contrat est nul faute d'avoir respecté les règles de passation. ».

²²⁸⁶ B. Dacosta, concl. sur CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, précit.

²²⁸⁷ M. Guyomar et B. Seiller, *op. cit.*, n° 632, p. 296.

²²⁸⁸ F. Rolin, « Du recours pour excès de pouvoir de l'État légal à la protection des intérêts subjectifs dans l'État contemporain : quelques réflexions critiques sur l'arrêt Département de Tarn et Garonne », *loc. cit.*, spéc. p. 1209.

²²⁸⁹ Comme le considère le professeur Fromont, « en 1995, le droit français a très largement rejoint le droit allemand », in préface à P. Mouzouraki, *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, thèse, LGDJ, 1999. Sur ce point, v. également : A. Jacquemet-Gauché, « Pouvoir d'injonction et action en déclaration de droits. Une comparaison franco-allemande », *RFDA*, 2015, p. 662.

²²⁹⁰ Le professeur Rolin considère déjà que l'arrêt *Département de Tarn-et-Garonne* consiste à « transposer purement et simplement le système du contentieux administratif allemand », F. Rolin, « Du recours pour excès de pouvoir de l'État légal à la protection des intérêts subjectifs dans l'État contemporain : quelques réflexions critiques sur l'arrêt Département de Tarn et Garonne », *loc. cit.*, spéc. p. 1209.

§2. ORDONNER LE DÉBAT CONTENTIEUX : LA PRIORISATION DES MOYENS EXAMINÉS PAR LE JUGE

771. L'économie des moyens n'est tolérée que tant qu'elle s'opère entre des moyens considérés comme équivalents. Le constat de leur inéquivalence peut conduire à encadrer l'obligation de réponse aux moyens en imposant au juge un ordre de priorité. Cette solution, consistant à distinguer des moyens prioritaires et non prioritaires, ou subsidiaires, restreint la liberté du juge dans le choix du moyen qu'il accueille pour fonder sa décision. Le principe en effet, précédemment exposé, est qu'entre deux moyens justifiant la même solution, aucune hiérarchie ne les distingue si bien que le juge se trouve libre de choisir celui qu'il accueille et celui qu'il économise²²⁹¹.

Le régime de la priorisation se manifeste en principe par l'interdiction d'économiser un moyen prioritaire au profit d'un moyen subsidiaire. Par conséquent, le juge ne peut fonder sa décision sur l'accueil d'un moyen subsidiaire, sans avoir au préalable rejeté *expressément* l'ensemble des moyens prioritaires. Si deux moyens, l'un prioritaire l'autre subsidiaire, permettent de fonder la solution, le juge n'a pas la liberté de choisir lequel des deux il économisera au profit de l'autre : il doit faire primer le moyen prioritaire, sans que cela soit de nature, généralement, à lui interdire d'accueillir, en plus, le moyen subsidiaire.

772. Une priorité contraignante – La priorité dont il est ici question est contraignante. Elle ne doit pas être confondue, par exemple, avec l'analyse selon laquelle le détournement de pouvoir serait un moyen « subsidiaire »²²⁹². Ladite subsidiarité de ce moyen ne contraint pas le juge qui n'est nullement tenu d'écarter expressément les autres moyens avant de le retenir. Elle désigne seulement la méthode d'examen habituelle du juge qui a pour usage de privilégier au détournement de pouvoir, si possible, d'autres moyens plus objectifs.

773. Une priorité hiérarchique – Aussi faut-il noter que la priorité étudiée ici n'est pas d'ordre chronologique mais hiérarchique. Si l'usage veut, par exemple, que l'examen de la légalité externe précède celui de la légalité interne, cet ordonnancement dans le temps n'est qu'habituel et pédagogique et un juge ne saurait être censuré pour l'avoir inversé²²⁹³. De même, s'il est de bonne pratique de répondre aux conclusions principales avant de répondre

²²⁹¹ Le *Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat* indique, relativement à l'office du juge de cassation, qu'« En cas d'annulation, il n'y a pas en principe de hiérarchie obligatoire entre les moyens touchant à la régularité et ceux relatifs au bien-fondé de la décision juridictionnelle attaquée », et « quant aux questions de fond proprement dites », en matière d'excès de pouvoir, « pour les décisions d'annulation, il n'y a pas en principe de hiérarchie obligatoire entre les moyens d'annulation. », *op. cit.*, n° 3.1. Sur ce point, *cf.* n° 147 et s., et n° 510 et s.

²²⁹² P. ex., R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 575. Pour d'autres références, *cf.* n° 170 et s.

²²⁹³ CAA Paris, 21 novembre 2017, *M. G.*, n° 16PA03815, inédit, refusant de censurer un jugement ayant procédé selon un « ordre d'examen des moyens de légalité » n'étant « pas usuel ».

aux conclusions subsidiaires, l'inversion de cet ordre logique n'est pas de nature à vicier la décision juridictionnelle dès lors que le juge a répondu à tous les moyens²²⁹⁴. Les ordres de priorité contraignants étudiés dans cette section n'imposent pas non plus un ordre chronologique d'examen des moyens : l'essentiel n'est pas que les moyens prioritaires soient examinés avant les moyens subsidiaires, mais qu'un moyen subsidiaire ne soit pas accueilli au détriment d'un moyen prioritaire.

774. Société EDEN : deux ordres de priorité nouveaux – Divers ordres de priorité des moyens s'imposent depuis longtemps au juge administratif. Surtout, cette technique ancienne est en voie d'expansion et tend à s'imposer comme la principale réponse à la crise de l'économie des moyens. L'arrêt précité *Société EDEN* de 2018 a donné à la priorisation des moyens en contentieux administratif une ampleur nouvelle²²⁹⁵. Deux ordres de priorité supplémentaires ont été créés : l'un, aligné sur la priorisation des conclusions d'injonction sur le fondement des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative ; l'autre, aligné sur une priorisation, au choix du requérant, de ses conclusions d'annulation fondées sur des moyens de légalité externe et interne.

775. Société EDEN : deux ordres de priorité inachevés – Ces deux ordres de priorité se distinguent des précédents sur un point essentiel : la possibilité pour le juge de rejeter implicitement les moyens prioritaires en cas d'accueil d'un moyen subsidiaire. Autrement dit, le Conseil d'Etat a ouvert la possibilité d'économiser dans ce cas les moyens prioritaires en considérant que ce silence vaut rejet implicite. Cette extension du champ de l'implicite permet d'encadrer l'économie des moyens sans la remettre en cause. Elle s'opère cependant au prix d'une dérogation problématique au régime général de l'économie des moyens, tant du point de vue de ses conditions que de ses conséquences. Les priorisations résultant de la jurisprudence *EDEN* doivent donc être complétées pour achever l'encadrement de l'économie des moyens sur des bases cohérentes. Les insuffisances de cette jurisprudence seront précisées (B) après avoir étudié la variété et les modalités des ordres de priorité instaurés avant l'arrêt *EDEN* (A).

A. VARIÉTÉ DES PRIORISATIONS DE MOYENS PRÉEXISTANT À L'ARRÊT *EDEN*

776. Deux modalités de priorisation des moyens doivent être distinguées, selon que les moyens sont directement priorisés entre eux, ou que leur priorisation procède indirectement d'une hiérarchisation des conclusions auxquelles ils se rattachent. Dans le premier cas, la

²²⁹⁴ CE, 13 janvier 1967, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, rec. 16 ; *AJDA*, 1967, p. 226, concl. Dutheillet de Lamothe.

²²⁹⁵ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit.

différence entre les moyens est insusceptible de se traduire dans le dispositif, la différenciation est opérée entre des moyens soutenant un même chef de demande. Les moyens sont alors priorisés en fonction de leurs caractéristiques (1). Dans le second cas, les moyens sont priorisés dès lors qu'ils soutiennent des chefs de demande qui ont eux-mêmes été priorisés (2).

1. PRIORISATIONS DES MOYENS DÉTERMINÉES PAR LES CARACTÉRISTIQUES DU MOYEN

777. La nécessité d'imposer au juge un ordre de priorité dans l'examen des moyens peut procéder de justifications diverses. Il s'agira, parfois, d'organiser rationnellement le procès et d'éviter d'alourdir inutilement la procédure (a) ; d'autres fois la priorité d'un moyen résultera de l'importance particulière reconnue à la norme invoquée (b) ; enfin, un moyen pourra être priorisé en raison de sa portée, c'est-à-dire lorsque son accueil entraîne, par rapport aux autres moyens, de plus larges conséquences quant à l'exécution de la chose jugée (c).

a. Priorisation déterminée par la lourdeur d'examen du moyen

778. L'exigence d'une organisation rationnelle du procès peut conduire à subsidiariser les moyens nécessitant d'alourdir la procédure et donc de rallonger la durée de l'instance, que ce soit par une question préjudicielle ou une mesure d'instruction.

779. Priorité des moyens ne nécessitant pas une question préjudicielle – Les moyens nécessitant de poser une question préjudicielle sont subsidiarés compte tenu de leurs « inconvénients pratiques (...) considérables »²²⁹⁶. Parce qu'ils retardent le procès et alourdissent les frais engagés par les plaideurs, « la jurisprudence fait effort pour les limiter »²²⁹⁷. Bien qu'elle se comprenne aisément, la subsidiarité des moyens nécessitant une question préjudicielle ne figure pas parmi les règles de procédure les plus clairement affirmées. Dans certains arrêts, il apparaissait que le Conseil d'Etat, sans affirmer expressément cet ordre de priorité, écartait l'ensemble des autres moyens avant de se prononcer sur le moyen nécessitant de poser une question préjudicielle²²⁹⁸. En revanche, cet ordre de priorité n'était pas respecté dans d'autres arrêts, lorsque le Conseil d'Etat posait une

²²⁹⁶ R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 116. Le professeur Flauss évoque en ce sens également les « inconvénients du mécanisme des questions préjudicielles », notamment « un alourdissement de l'instance contentieuse », « l'augmentation du coût du procès », in J.-F. Flauss, *Les questions préjudicielles et le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire*, thèse, Strasbourg, 1976, p. 267.

²²⁹⁷ *Ibid.*

²²⁹⁸ CE, 8 janvier 1954, *Rommel*, rec. 21 ; CE, 24 janvier 1958, *Commune de Sainte-Marie*, rec. 40 ; CE, 17 juillet 1959, *Fédération française de Tir*, rec. 441.

question préjudicielle sans s'être préalablement prononcé sur un autre moyen qui ne nécessitait pas une telle question²²⁹⁹.

C'est dans ce contexte qu'est publié au recueil l'arrêt *Ryngel* de 1968, dont l'analyse aux tables explicite la portée : « Lorsqu'à l'appui d'un recours sont présentés divers moyens, dont l'un entraîne le sursis à statuer pour question préjudicielle à l'autorité judiciaire, le juge statue sur les autres moyens avant de prononcer le sursis à statuer »²³⁰⁰. La mention de cet arrêt dans les tables se réfère aux précédentes jurisprudences contradictoires précitées. L'arrêt *Ryngel* doit donc être lu comme une réponse à cette incertitude.

La subsidiarité de la question préjudicielle se rattache à ses propres conditions. En plus d'être sérieuse, la question préjudicielle doit être utile à la solution du litige : « il ne peut y avoir matière à question préjudicielle que si la question posée (...) est nécessaire à la solution du litige »²³⁰¹. Le critère de l'utilité de la question est exprimé sous diverses formulations, le juge affirmant tantôt que « la solution du litige dépend »²³⁰² de ce moyen, « est nécessairement subordonnée à »²³⁰³ cette réponse, que le moyen « commande la solution »²³⁰⁴, ou que la réponse à ce moyen « est nécessaire à l'examen du litige »²³⁰⁵, « nécessaire à la solution du litige »²³⁰⁶.

Ce second critère est interprété strictement : « il n'y a pas lieu à question préjudicielle lorsque la réponse attendue est simplement utile à la solution du litige sans être indispensable »²³⁰⁷. Pour faire apparaître que « la solution du litige dépend en définitive » de la

²²⁹⁹ CE Ass., 4 février 1966, *Godek*, rec. 79, concl. Fournier.

²³⁰⁰ CE, 30 octobre 1968, *Secrétaire d'Etat au logement c. époux Ryngel*, rec. 532, rec. t. 1067.

²³⁰¹ CE, 6 février 2006, *Département de la Dordogne*, n° 259385, rec. 57, *AJDA*, 2006, p. 888, concl. Devys ; C. Vocanson, *Le Conseil d'Etat français et le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne*, thèse, Dalloz, 2014, n° 70, p. 61 : « La réponse préjudicielle doit être utile au Conseil d'Etat pour résoudre le litige pendant. ».

²³⁰² P. ex. : CE, 27 janvier 1982, *Époux Fillot*, rec. 722.

²³⁰³ CE, 2 novembre 1988, *Labadie*, rec. 391.

²³⁰⁴ CE, 29 juillet 1994, *Assemblée nationale et fédérale d'associations de sous-officiers de carrière de l'armée française*, rec. 389.

²³⁰⁵ CE Sect., 17 octobre 1975, *Institut supérieur de droit et d'économie de l'aménagement et de l'urbanisme*, rec. 515.

²³⁰⁶ CE, 6 février 2006, *Département de la Dordogne*, précit. Sur ces diverses jurisprudences, cf. B. Seiller, « Question préjudicielle », *RDCA*, n° 67 sq.

²³⁰⁷ Y. Gaudemet, « Les questions préjudicielles devant les deux ordres de juridiction », *RFDA*, 1990, p. 764, spéc. p. 769. Cette conception de la subsidiarité de la question préjudicielle se retrouve clairement dans les conclusions non conformes du commissaire du gouvernement Fournier sur l'arrêt précité *Godek*. A l'appui d'un recours contre un décret déclarant qu'il avait perdu la nationalité française, pris sur le fondement de l'article 96 du code de la nationalité, le requérant soulevait deux moyens, l'un tiré de ce qu'en vertu d'une loi polonaise il avait perdu la nationalité polonaise, l'autre tiré de ce qu'il ne se comportait pas comme le national de cet autre pays. Le commissaire du gouvernement considère que le premier moyen nécessiterait, pour obtenir une réponse, de poser une question préjudicielle à l'autorité judiciaire. Cependant, il précise que si l'autre moyen permettait d'accueillir la demande d'annulation, et donc de mettre fin au litige, cette question ne serait pas indispensable, et donc non préjudicielle : « cette question est-elle vraiment préjudicielle ? C'est ce qui reste à déterminer, par l'examen du second moyen de la requête (...) ». Le commissaire du gouvernement considère que ce second

réponse à ladite question, le Conseil d'Etat peut préciser qu'il lui appartient « de s'assurer, avant de surseoir à statuer sur la requête, qu'aucun des autres moyens soulevés » ne permet de trancher le litige²³⁰⁸.

Cet ordre de priorité est clairement exposé par Raymond Odent²³⁰⁹ et le professeur Flauss dans sa thèse²³¹⁰. La Cour de cassation adopte la même solution que la jurisprudence *Ryngel*²³¹¹. Le *Guide du rapporteur à la Section du contentieux* du Conseil d'Etat réaffirme également cet ordre de priorité²³¹².

780. La valeur de cette règle ne fait cependant pas l'unanimité. Si le professeur Perrin souligne, dans le *Jurisclasseur*, le « caractère subsidiaire » des questions préjudicielles posées par le juge administratif²³¹³, le professeur Seiller, dans le répertoire Dalloz, considère que cette subsidiarité « s'explique très prosaïquement par la lourdeur du mécanisme des questions préjudicielles, que les juges préfèrent éviter lorsqu'ils le peuvent, et non par l'effet d'une quelconque obligation juridique. »²³¹⁴ Il est rejoint sur ce point par Geoffroy Lebrun dans sa thèse sur le sujet²³¹⁵. Cette analyse signifierait que la subsidiarité de la question préjudicielle ne relèverait que d'une bonne pratique professionnelle. Elle serait similaire à la subsidiarité, déjà étudiée, du détournement de pouvoir qui, d'ordinaire, n'est examiné que si les autres moyens ne permettent pas d'accueillir la demande. La subsidiarité du détournement de pouvoir n'est pas contraignante, ce qui signifie que le juge n'est pas obligé d'écarter préalablement les autres moyens avant de le retenir. Il en irait de même de la question préjudicielle.

Or, l'étude de la jurisprudence invite à considérer que la subsidiarité de la question préjudicielle s'impose au juge. Dans les décisions où sont posées des questions préjudicielles

moyen est fondé et que son accueil, par conséquent, entraînerait « l'inutilité d'un sursis à statuer sur le premier moyen. » (J. Fournier, concl. sur CE Ass., 4 février 1966, *Godek*, rec. 79).

²³⁰⁸ CE, 19 janvier 1983, *SICA Gravir*, n° 30868, rec. 8.

²³⁰⁹ R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 120 : « De ce que le renvoi ne peut intervenir que si la solution du litige est commandée par la réponse à la question préjudicielle, il résulte que, lorsque plusieurs moyens sont articulés à l'appui d'un pourvoi, dont un seul pose une question préjudicielle, le juge du fond doit d'abord statuer sur les autres moyens et ne prononce le sursis à statuer que si aucun de ces autres moyens ne lui permet de régler complètement le litige. ».

²³¹⁰ J.-F. Flauss, *op. cit.*, p. 56, à propos de « la condition relative au caractère nécessaire de la question » : « Cela veut dire tout d'abord, que si plusieurs moyens sont formulés et qu'un seul pose une question préjudicielle, le juge du fond doit d'abord statuer sur les autres moyens et ne prononcer le sursis à statuer et le recevoir uniquement si aucun de ces autres moyens ne permet de régler le litige. ».

²³¹¹ Civ., 16 décembre 1964, *Bull. civ. I*, n° 574, p. 444 ; Soc., 18 décembre 1952, *Bull. IV*, n° 930, p. 667.

²³¹² *Guide du rapporteur à la Section du contentieux*, décembre 2017, n° 3.1.4.1, p. 351 : « Il y a question préjudicielle lorsque l'issue du litige dépend d'une question que la juridiction administrative n'est pas compétente pour trancher elle-même. Dans tous les cas, les motifs de la décision du Conseil d'Etat écartent l'ensemble des autres moyens avant de soulever la question préjudicielle et de surseoir à statuer. ».

²³¹³ A. Perrin, « Question préjudicielle », *JCI Adm.*, fasc. 1061, n° 39.

²³¹⁴ B. Seiller, « Question préjudicielle », *RDCA*, n° 64.

²³¹⁵ G. Lebrun, *Office du juge administratif et questions préjudicielles. Recherche sur la situation du juge a quo*, thèse, LGDJ, 2017, n° 725, p. 380.

au juge judiciaire par le Conseil d'Etat, il semble que ce dernier prenne le soin d'écarter expressément l'ensemble des autres moyens, avant d'examiner le moyen conduisant à poser ladite question²³¹⁶. Il en va de même en cas de question préjudicielle posée à la Cour de justice de l'Union européenne²³¹⁷. Il est permis de penser que, si la subsidiarité de la question préjudicielle n'était qu'un usage similaire à la subsidiarité du détournement de pouvoir, le juge appliquerait librement l'économie des moyens et ne prendrait pas le soin d'écarter expressément les autres moyens avant de se prononcer sur celui nécessitant la question préjudicielle.

La pratique habituelle consistant à écarter expressément les autres moyens préalablement à la question préjudicielle invite donc à penser que cet ordre de priorité a du moins été intégré par le juge comme s'imposant en principe, bien qu'il soit possible de relever quelques décisions dans lesquelles cette subsidiarité ne semble pas respectée²³¹⁸.

Un tel ordre de priorité peut être rapproché de la prohibition des mesures d'instruction frustratoires, en vertu de laquelle le juge doit prioritairement se prononcer sur les moyens qui permettraient d'éviter une mesure d'instruction supplémentaire.

²³¹⁶ Cela est confirmé par le fait que la décision qu'il rend, à la suite de la réponse du juge judiciaire, n'a plus qu'à répondre à ce seul moyen. Plusieurs exemples en ce sens peuvent être cités, aboutissant à des décisions de rejet (CE, 15 mai 2013, *Ordre des avocats au barreau de Marseille et a.*, n° 342500, rec. 138, et CE, 28 décembre 2017, *Ordre des avocats au barreau de Marseille et a.*, n° 342500, inédit ; CE, 21 mai 2008, *Société nationale de remorquage du Havre et a.*, n° 291115, *AJDA*, 2008, p. 1869, note Antoine et CE, 21 octobre 2015, *Société nationale de remorquage du Havre et a.*, n° 291115, inédit ; CE., 7 juillet 2000, *Fédération française des sociétés d'assurance*, n° 198564, *RJS*, 2001, n° 111, p. 65, et CE, 2 avril 2008, *Fédération française des sociétés d'assurance*, n° 198564, inédit) ou à des décisions d'annulation (CE Sect., 23 mars 2012, *Fédération SUD santé sociaux*, n° 331805, rec. 102, et CE, 16 mars 2016, *Fédération SUD santé sociaux*, n° 331805, inédit ; CE, 23 juillet 2010, *Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de télévision*, n° 318896, inédit, et CE, 4 mars 2016, *Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de télévision*, n° 318896, inédit ; CE, 22 novembre 2000, *Fédération nationale du personnel de l'encadrement des sociétés de service informatique, des études, du conseil et de l'ingénierie*, n° 208779, aux tables sur un autre point, et CE, 24 juillet 2006, *Fédération nationale du personnel de l'encadrement des sociétés de service informatique, des études, du conseil et de l'ingénierie*, n° 208779, inédit).

²³¹⁷ De la même façon, l'articulation entre les deux décisions avant et après la réponse de la CJUE fait apparaître une réponse exhaustive aux moyens, que ce soit en cas de rejet de la requête (CE, 25 janvier 2017, *M. A.*, n° 397881, inédit et CE, 5 mars 2018, *M. A.*, n° 397881, inédit ; CE, 16 décembre 2016, *Fédération des entreprises de la beauté*, n° 393186, inédit, et CE, 18 juillet 2018, *Fédération des entreprises de la beauté*, n° 393186, inédit ; CE, 9 avril 2015, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agro-chimie européenne*, n° 370350, inédit, et CE, 28 décembre 2016, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agro-chimie européenne*, n° 370350, inédit) ou d'accueil (CE, 8 avril 2015, *M. Z. et a.*, n° 360821, inédit, CE, 31 mars 2017, *M. Z. et a.*, n° 360821, inédit ; CE, 4 mars 2009, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, n° 310979, *RJEP*, 2009, n° 667, comm. 38, concl. Guyomar, et CE, 22 juin 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, n° 310979, inédit).

²³¹⁸ CE, 27 juillet 2015, *CGT-FO*, n° 379677, inédit et CE, 28 novembre 2018, *CGT-FO*, n° 379677, inédit, la seconde décision, rendue après réponse à la question préjudicielle, annule l'acte litigieux en précisant qu'« il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens de la requête ». V. également les exemples cités par Geoffroy Lebrun, dans lesquels le juge examine d'autres moyens après réception de la réponse à la question préjudicielle : CE, 6 juin 1986, *Zemma*, n° 16377, inédit ; CE, 26 juillet 1991, *Renambot*, n° 70457, inédit (G. Lebrun, *op. cit.*, n° 724, p. 380.).

781. Priorité des moyens ne nécessitant pas une mesure d’instruction – Le juge ne peut ordonner une expertise sans avoir préalablement répondu aux moyens susceptibles de faire échec à la requête. Le jugement ordonnant une expertise sans avoir statué sur le moyen tiré de la déchéance quadriennale est donc censuré, comme l’indique un arrêt de Section *Ville de Lagny* de 1966, solution implicite mais fichée sur ce point dans les tables décennales²³¹⁹. L’année suivante, l’analyse au recueil d’un arrêt *Sieur X.* confirme l’irrégularité du jugement « ayant ordonné une expertise sans avoir examiné deux moyens de droit de nature à entraîner, en cas de solution favorable, l’accueil de la demande du contribuable, et à rendre par là inutile cette mesure d’instruction. »²³²⁰ De même, l’arrêt *Dame veuve Herbe* de 1970 censure le juge qui a ordonné une expertise « sans avoir statué sur la fin de non-recevoir soulevée », dès lors que l’expertise « présenterait un caractère frustratoire si ces conclusions n’avaient pas été recevables »²³²¹. La même année l’arrêt *Commune de l’Escarène*, fiché sur ce point, confirme qu’est frustratoire la mesure d’instruction ordonnée sans avoir préalablement répondu au point de droit relatif à la recevabilité de la requête²³²².

La subsidiarité du moyen nécessitant une mesure d’instruction procède, en effet, de la prohibition des mesures d’instruction « qui seraient “frustratoires”, en raison de leur inutilité »²³²³. C’est notamment le cas, explique René Chapus, lorsque « l’examen préalable d’une question de droit est de nature à rendre inutile toute recherche relative aux faits »²³²⁴. En ce sens, dans un arrêt *Faure et Grosperrière* de 1969, le Conseil d’Etat censure le tribunal administratif ayant ordonné une expertise sur les désordres constatés dans un immeuble sans avoir préalablement répondu au moyen de défense tiré de l’expiration du délai de garantie décennale, alors que ce dernier moyen, précise la haute juridiction, « ne soulevait que des questions de droit »²³²⁵. En des termes plus généraux, Raymond Odent confirme qu’« Une juridiction ne doit pas ordonner une mesure d’instruction onéreuse ou qui retarderait la solution du litige, sans avoir au préalable examiné les moyens sur lesquels la mesure

²³¹⁹ CE Sect., 7 octobre 1966, *Ville de Lagny*, rec. 528, mentionné sur ce point aux tables décennales 1965-1974, vol. 5, n° 2353, p. 880.

²³²⁰ CE, 30 juin 1967, *Sieur X.*, rec. t. 755.

²³²¹ CE, 30 janvier 1970, *Dame veuve Herbe et a.*, rec. 73, rec. t. 1151, 1155.

²³²² CE 19 juin 1970, *Commune de l’Escarène*, rec. 429, rec. t. 1151. Cette solution peut être comparée à la possibilité laissée au Conseil d’Etat, justifiée par la spécificité de cette procédure, de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité sans avoir à se prononcer au préalable sur la recevabilité de la requête, CE, 21 novembre 2014, *Société Mutuelle des Transports Assurances*, n° 384353, rec. t. 836, *AJDA*, 2015, p. 348, note Christelle.

²³²³ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1013 – 3°, p. 883. V. Haïm, « Instruction », *RDCA*, n° 252 : « (...) est frustratoire – et, donc, ordonnée irrégulièrement – une expertise inutile à la solution du litige. » V. également A. Béal, « Expertise et autres mesures d’instruction », *JCI Adm.*, Fasc. 1092, n° 9 sq. ; J. Robbe, « La prescription de mesures d’instruction par le juge administratif », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Pouvoir et devoir d’instruction du juge administratif*, Mare et Martin, 2017, p. 47, spéc. p. 55 sqq.

²³²⁴ *Ibid.*

²³²⁵ CE, 7 mars 1969, *Faure et Grosperrière*, n° 74203, rec. 145, fiché sur ce point, rec. t. 884, 920.

d’instruction prescrite n’aura aucune influence », et cite, à ce propos, un arrêt *De Fligue* de 1966, non fiché sur ce point mais qui procède effectivement au rejet exprès de trois moyens avant d’ordonner une expertise²³²⁶. La solution sera encore confirmée par les arrêts *du Foussat* de 1973²³²⁷, et *Société X.* de 1975²³²⁸. Le premier est analysé dans les tables du recueil comme une confirmation *a contrario* de la priorité des moyens « soulevant uniquement des questions de droit » sur ceux nécessitant une mesure d’instruction supplémentaire²³²⁹ ; le second, fiché relativement à l’« ordre d’examen des moyens », indique dans ses motifs que le juge « aurait dû se prononcer d’abord » sur un moyen « qui, s’il avait été reconnu fondé, aurait conduit le tribunal » à accueillir la demande « sans qu’il soit besoin de surseoir à statuer » pour recourir à l’interprétation, par le Ministère des affaires étrangères, d’une convention internationale. Le juge ne respectant pas cet ordre de priorité est censuré pour avoir ordonné une mesure d’instruction « frustratoire »²³³⁰. L’application de cet ordre de priorité se manifeste par le rejet préalable et explicite des autres moyens avant d’examiner celui nécessitant un supplément d’instruction²³³¹.

b. Priorisation déterminée par le contenu du moyen

782. La priorité du moyen tiré de l’inconstitutionnalité de la loi applicable au litige – Un mécanisme de priorité bénéficie, comme son nom l’indique, à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) prévue à l’article 61-1 de la Constitution²³³². Ce

²³²⁶ CE, 14 décembre 1966, *de Fligue*, rec. 658.

²³²⁷ CE, 10 octobre 1973, *du Foussat*, rec. t. 1083.

²³²⁸ CE, 19 décembre 1975, *Société X.*, n° 84774, rec. 651.

²³²⁹ « Ordre d’examen des moyens. Jugement se bornant à prescrire la production de pièces nécessaires à l’examen d’un moyen. Moyens de la demande ne soulevant pas seulement des questions de droit. Tribunal administratif non tenu d’examiner par priorité les autres moyens. – TA s’étant borné par le jugement attaqué, à prescrire au ministre la production de pièces qu’il estimait nécessaires pour apprécier la pertinence d’un moyen. Aucun des moyens invoqués dans la demande ne soulevant uniquement des questions de droit, les premiers juges n’étaient pas tenus d’examiner par priorité les autres moyens et ont pu, sans se prononcer sur leur pertinence, ordonner une mesure d’instruction qui ne présentait ainsi aucun caractère frustratoire. » Repris dans les tables décennales 1975-1984, vol. 3, n° 1634, p. 721.

²³³⁰ Autres exemple : CE, 6 mai 1985, *Association Eurolat*, n° 41589, rec. 141, *RFDA*, 1986, p. 21, concl. Genevois, censurant le juge qui a ordonné une expertise sur l’état d’avancement des travaux en application d’une convention, sans avoir préalablement répondu au moyen tiré de la nullité de cette convention ; CE, 1^{er} mars 1985, *Commune de Goussainville*, *RDP*, 1985, p. 1727, censurant le jugement avant-dire-droit qui a ordonné une expertise sans avoir « statué au préalable » sur un moyen de fond soulevé par le défendeur, alors que « l’expertise ainsi ordonnée présenterait un caractère frustratoire si le moyen susanalysé (...) était accueilli ». La solution peut enfin être rapprochée de l’obligation pour le juge d’examiner « la question de droit » soulevée devant lui et dont la solution « commande la nature et l’étendue de la mission confiée à l’expert », CE, 10 novembre 1965, *Commissaire du gouvernement de Caen*, rec. 601, rec. t. 1021.

²³³¹ P. ex. : CE Sect., 3 avril 1998, *Corderoy du Tiers*, n° 172554, rec. 131 ; CE, 20 mars 2013, *Société Addmedica*, n° 356661, aux tables sur un autre point ; CE, 16 janvier 2004, *René X.*, n° 252959, inédit ; CE, 23 avril 2003, *France Télécom*, n° 233063, rec. 175.

²³³² Créé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, article 29.

caractère prioritaire, « l'un des aspects fondamentaux »²³³³ de cette procédure, résulte de la loi organique du 10 décembre 2009²³³⁴. Les articles 23-2, alinéa 5 et 23-5, alinéa 2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 disposent, respectivement pour les juges du fond et les cours suprêmes administrative et judiciaire, que la juridiction doit, « lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation » ou, concernant les deux cours suprêmes, sur son renvoi au Conseil constitutionnel²³³⁵.

Quelques risques de confusion doivent être écartés. La question prioritaire de constitutionnalité, malgré ses spécificités procédurales, est bel et bien un moyen soulevé à l'appui d'une demande²³³⁶. Aussi, la priorité expressément prévue à l'égard des normes conventionnelles s'applique en réalité à l'égard de tous les moyens.

783. La jurisprudence révèle la conséquence de cette priorité : une QPC est un moyen insusceptible d'économie. De nombreux arrêts l'illustrent qui, accueillant un moyen faisant droit à la demande, économisent l'ensemble des autres moyens sauf le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi²³³⁷, qui peut avoir été préalablement écarté au sein d'une décision qui lui est propre²³³⁸. De même, s'il a décidé le renvoi de la question au Conseil constitutionnel, le juge doit attendre sa réponse avant de se prononcer sur les autres moyens. Il peut, à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité, accueillir le moyen et donc la demande du requérant, et ainsi économiser l'ensemble des autres moyens²³³⁹ ; mais il ne peut accueillir un autre moyen et économiser la QPC.

784. La QPC illustre bien le mécanisme et la signification d'une priorisation, sur quatre points. Il s'agit, premièrement, d'une règle procédurale relative seulement à « l'ordre

²³³³ P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, A. Roux, E. Oliva, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 19^e éd., 2018, n° 55.25, p. 878.

²³³⁴ Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, article 1.

²³³⁵ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

²³³⁶ Terme employé par l'article 23-1 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958.

²³³⁷ CE, 7 avril 2015, *Société Canal +*, n° 373650, rec. t. 578.

²³³⁸ CE, 8 février 2017, *Société NotreFamille.com*, n° 389806, *AJDA*, 2017, p. 318 (et CE, 14 septembre 2015, *Société NotreFamille.com*, n° 389806, *AJDA*, 2015, p. 2441) ; CE, 30 novembre 2016, *M. B.*, n° 388766, inédit (et CE, 14 septembre 2015, *M. B.*, n° 388766, inédit) ; CE, 5 octobre 2016, *M. A.*, n° 387025, inédit (et CE, 29 juin 2015, *M. B.*, n° 388766, inédit) ; CE, 30 mai 2016, *Mme M.*, n° 387338, rec. 189 (et CE, 29 juin 2015, *Mme M.*, n° 387338, inédit) ; CE, 17 février 2016, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne*, n° 390135, inédit (et CE, 16 juillet 2015, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne*, n° 390135, inédit).

²³³⁹ P. ex. : CE, 6 avril 2016, *Société Metro Holding France*, n° 367256, inédit ; CE, 15 février 2016, *Société Mutuelle des transports assurances*, n° 384353, inédit ; CE, 27 avril 2015, *Mme B.*, n° 382830, inédit.

d'examen des moyens »²³⁴⁰ qui n'exclut pas les autres moyens. Le juge peut, après déclaration de conformité du juge constitutionnel, se prononcer sur la conventionnalité de la loi, au terme d'un « jeu de préséance »²³⁴¹ procédant à des examens successifs mais non exclusifs. Deuxièmement, la réponse apportée au moyen prioritaire de constitutionnalité, que le juge administratif accepte ou refuse de renvoyer la question, est explicite. Il s'agit bien en ce sens d'une restriction de l'économie des moyens. Troisièmement, la priorisation d'un moyen entraîne des conséquences sur l'office du juge de cassation comme l'illustre l'arrêt *Wasels* de 2017²³⁴². Le Conseil d'Etat, dans cet arrêt, accueille un pourvoi en cassation au motif de l'erreur de droit commise par la cour administrative d'appel de Nancy. Il eut été autorisé, normalement, à économiser l'ensemble des autres moyens. Mais, avant d'accueillir le moyen justifiant l'accueil du pourvoi, le Conseil d'Etat écarta expressément la question de constitutionnalité de la loi posée par le requérant, au nom de la priorité de ce moyen, comme l'explique très clairement la mention de l'arrêt aux tables du recueil²³⁴³. Quatrièmement, la QPC étant un moyen, le requérant ne peut en contester le rejet indépendamment de la contestation du rejet de la demande qu'il appuie. La contestation du rejet du moyen doit s'inscrire dans la contestation du rejet des conclusions²³⁴⁴. Le moyen est au service de la requête et l'irrecevabilité de celle-ci libère le juge de l'obligation d'examiner la QPC qu'elle contient²³⁴⁵.

785. Le juge jouit cependant de la faculté inverse, à savoir se prononcer sur la QPC avant même de se prononcer sur la recevabilité de la requête, et donc éventuellement renvoyer

²³⁴⁰ CC, 3 décembre 2009, n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 14.

²³⁴¹ P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien, A. Roux, E. Oliva, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 19^e éd., 2018, n° 55.32, p. 881.

²³⁴² CE, 8 décembre 2017, *M. Wasels*, n° 409429, rec. t. 748, 755 et 778.

²³⁴³ *Ibid.*, rec. t. 748, 755 et 778 : « Alors même que l'un des moyens soulevés permet de faire droit à un pourvoi, le juge de cassation est tenu, avant de faire droit à ce pourvoi, de répondre au moyen infondé par lequel le requérant conteste le refus de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité. ».

²³⁴⁴ Article 23-2, alinéa 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, précitée : « Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige » (dispositions confirmées par l'article R. 771-9 CJA issu de l'article 1^{er} du décret n° 2010-148 du 16 février 2010 portant application de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution). Le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité connaît cependant certaines particularités dues à l'exigence de célérité particulière qui l'entoure. Ainsi, la contestation du refus de transmettre une QPC doit être formulée dans le délai de recours et par mémoire distinct, CE, 1^{er} février 2011, *Société Prototech*, n° 342536, rec. 24.

²³⁴⁵ CAA Paris, 22 septembre 2011, *Société Bleu Azur et a.*, n° 10PA03791, *Dr. fisc.*, 2011, comm. 617 : « Considérant que la Cour doit, y compris lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée devant elle, examiner la recevabilité de la demande présentée devant le tribunal administratif ; que si elle rejette la requête pour irrecevabilité de la demande, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité » ; CE, 28 septembre 2011, *Société Alsass et a.*, n° 349820, rec. t. 1114, analyse au recueil : « Lorsque les conclusions d'une requête ne sont pas recevables, le Conseil d'Etat n'a pas besoin de se prononcer sur le renvoi au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité présentée à son soutien. ».

la question soulevée à l'appui d'une requête qui se révélerait finalement irrecevable²³⁴⁶. Par une telle solution, la QPC tend à devenir prioritaire à la fois sur les autres moyens et sur la requête elle-même, ce qui conduit « à considérer que la QPC se détache de son support, pour devenir en quelque sorte autonome »²³⁴⁷. Il y a donc bien une spécificité de cet ordre de priorité, au regard notamment de sa dimension temporelle. Le juge saisi d'une QPC « statue sans délai » sur sa transmission au Conseil d'Etat qui doit, à son tour, se prononcer dans un délai de trois mois sur son renvoi au Conseil constitutionnel²³⁴⁸. Cette dimension temporelle est étrangère aux autres ordres de priorité des moyens en contentieux administratif.

786. Une priorité résultant de l'importance particulière reconnue à la norme invoquée – La priorité du moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi applicable au litige résulte bien du contenu du moyen, c'est-à-dire de l'importance particulière attachée à la norme invoquée. En effet, son caractère prioritaire procède de la volonté de revaloriser la Constitution comme norme de protection des droits et libertés, le législateur ayant entendu, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel, « rappeler sa place au sommet de l'ordre juridique interne »²³⁴⁹. La priorité du moyen constitue une « discrimination positive de procédure » visant à « combler le “déficit de compétitivité” accumulé par le contrôle de constitutionnalité par rapport au contrôle de conventionnalité »²³⁵⁰. Il faut, cependant, relativiser l'efficacité du caractère prioritaire de ce moyen tandis que « le contrôle de conventionnalité offre (...) un certain nombre d'avantages que ne possède pas la QPC »²³⁵¹. Selon le professeur Cartier, le « caractère hybride et la primauté d'examen que lui a conféré le législateur organique ne suffisent pas à en faire autre chose qu'un mécanisme subsidiaire de protection des droits et libertés fondamentaux, en dépit de son importance et de son efficacité sur “l'épuration” de l'ordre juridique. »²³⁵²

La logique qui sous-tend la priorité de la QPC est-elle extensible ? Peut-on imaginer que la volonté du législateur de valoriser d'autres normes le conduise à consacrer la priorité du moyen qui l'invoque ou, pour le dire autrement, l'interdiction de l'économiser ? Le juge administratif serait-il susceptible de prioriser tout moyen tiré de la violation de la

²³⁴⁶ CE, 21 novembre 2014, *Société mutuelle des transports assurances*, n° 384353, rec. t. 836 ; *AJDA*, 2015, p. 348, note Christelle.

²³⁴⁷ M. Christelle, note sous CE, 21 novembre 2014, *Société mutuelle des transports assurances*, *AJDA*, 2015, p. 348, spéc. p. 350.

²³⁴⁸ Articles 23-2 et 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, précitée.

²³⁴⁹ CC, 3 décembre 2009, n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 14.

²³⁵⁰ P. Gaïa et a., *op. cit.*, n° 55.27, p. 879.

²³⁵¹ E. Cartier, « Conclusion générale » in E. Cartier (dir.), *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, Mission de Recherche Droit et Justice, Dalloz, 2013, p. 511, spéc. p. 513.

²³⁵² *Ibid.*

Constitution, ou la CJUE exiger une priorité des moyens tirés de la violation du droit de l'Union, ou la CEDH de la violation de la Convention ? « La question de constitutionnalité est prioritaire parce que dans l'ordre juridique interne, la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes. »²³⁵³ La logique peut-elle être déclinée pour aboutir à une hiérarchisation complète des moyens alignée sur la hiérarchie des normes ? Priorité aux moyens tirés de la méconnaissance de la Constitution ; à défaut, priorité aux moyens tirés de la violation des traités internationaux ; puis viendrait l'examen du moyen tiré de la violation de la loi, enfin des normes réglementaires. Les hypothèses pourraient être multipliées au gré de l'imagination. Plus prosaïquement, il faut chercher dans le droit positif si la logique sous-tendant la priorité de la QPC se trouve déjà consacrée à l'égard d'autres moyens. C'est poser la question de la priorité des moyens d'ordre public.

787. La question de la priorité des moyens d'ordre public – Si le moyen d'ordre public peut, et parfois doit, être soulevé d'office par le juge, il n'en est pas pour autant prioritaire par principe. Le juge pouvant annuler un acte, à la fois sur le fondement d'un moyen ordinaire et d'un moyen d'ordre public, n'est pas tenu de privilégier le second et, quand il annule sur le fondement d'un moyen ordinaire, cela ne signifie pas qu'il a implicitement rejeté l'ensemble des moyens d'ordre public. De même, s'il est en mesure de rejeter la requête en soulevant d'office une irrecevabilité ou en rejetant au fond l'ensemble des moyens du requérant, le juge est libre de choisir entre ces deux options. Cette absence de priorité est confirmée par Christian Debouy dans sa thèse sur les moyens d'ordre public²³⁵⁴.

La qualité de moyen d'ordre public s'explique souvent au nom de l'importance de la question qu'ils soulèvent²³⁵⁵, mais cette conception ne conduit pas à consacrer leur priorité. Par un effet miroir, la volonté de valoriser la Constitution a conduit à la priorité du moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi, sans conduire à son examen d'office par le juge ; l'importance de la question d'ordre public a conduit à imposer son examen d'office par le juge, sans conduire à sa priorisation sur les moyens ordinaires.

788. Priorité du désistement, du non-lieu et de l'incompétence de la juridiction – Emily Akoun propose d'affiner l'analyse. Si l'auteur confirme l'absence, pour l'essentiel,

²³⁵³ P. Gaïa et a., *op. cit.*, n° 55.28, p. 879.

²³⁵⁴ C. Debouy, *op. cit.*, p. 427, considérant d'ailleurs que « le juge doit normalement statuer en priorité sur les moyens invoqués par les parties. » Ainsi, « devant un moyen ordinaire et un moyen d'ordre public, le juge a le choix entre les deux et n'a pas à préférer le moyen d'ordre public au moyen ordinaire fondé » (*ibid.*, p. 427 sq.). E. Akoun, *op. cit.*, n° 821, p. 470 : « le juge peut ainsi fonder sa décision sur un moyen invoqué par les parties plutôt que sur un moyen d'ordre public. ».

²³⁵⁵ Cf. E. Akoun, *op. cit.*, p. 135 sqq.

d'une priorité de principe des moyens d'ordre public sur les moyens ordinaires²³⁵⁶, certains moyens d'ordre public, en revanche, jouiraient d'une « priorité systématique »²³⁵⁷ : le désistement, le non-lieu et l'incompétence de la juridiction²³⁵⁸. Ces trois questions « doivent inéluctablement être relevées d'office, quelle que soit l'appréciation que le juge porte sur les moyens invoqués par les parties. »²³⁵⁹ Autrement dit, le juge ne peut avoir le choix entre un rejet pour irrecevabilité, ou au fond, d'une part, et un désistement, non-lieu ou rejet pour incompétence d'autre part. Si le juge peut prononcer un désistement, constater un non-lieu ou rejeter pour incompétence de la juridiction, il doit le faire sur ce terrain, alors même qu'il pourrait rejeter pour irrecevabilité ou mal-fondé. Dès lors que les moyens tirés d'un désistement, non-lieu ou incompétence de la juridiction sont fondés, ils ne peuvent être économisés : ils priment sur tout autre motif possible de rejet. On peut en déduire, dès lors, que chaque fois qu'une requête est rejetée pour irrecevabilité ou au fond, les moyens d'ordre public tirés d'un désistement, d'un non-lieu ou de l'incompétence de la juridiction, ont été implicitement écartés. La priorité de ces moyens résulte moins de l'importance particulière attachée au contenu de la norme protégée, que de la nécessité d'une organisation rationnelle du procès²³⁶⁰.

789. La question de la subsidiarité du moyen tiré d'une responsabilité sans faute de l'administration – Un cas particulier doit enfin être soulevé : le moyen tiré de la responsabilité sans faute de l'administration en contentieux indemnitaire est parfois présenté

²³⁵⁶ E. Akoun, *op. cit.*, n° 826, p. 473 : « (...) si le juge en se fondant sur un moyen présent dans le dossier aboutit à un résultat identique à celui qu'il aurait atteint en relevant d'office le moyen d'ordre public, alors ce dernier a le choix du fondement de sa décision. Dans une telle circonstance, il n'est alors pas tenu de relever d'office le moyen d'ordre public et peut lui préférer un moyen invoqué par les parties. » Emilie Akoun parle à cet égard de « priorité circonstancielle » (*Ibid.*, n° 826, p. 472).

²³⁵⁷ *Ibid.*, n° 825, p. 471.

²³⁵⁸ Autrement dit, les trois premières questions étudiées par le juge saisi d'une requête, et rappelées dans l'anagramme usuel « DINI » (désistement, incompétence, non-lieu, irrecevabilité). Il faut aussi mentionner l'hypothèse d'une priorité systématique de la fin de non-recevoir tirée de ce que l'acte attaqué est insusceptible de recours. Sur cette hypothèse, *cf.* n° 962.

²³⁵⁹ *Ibid.*, n° 825, p. 471.

²³⁶⁰ Il reste cependant délicat de vérifier qu'il s'agit, plus qu'une bonne pratique professionnelle et usuelle, d'un véritable ordre de priorité s'imposant au juge. Si l'en allait ainsi, un juge pourrait être censuré pour avoir rejeté comme irrecevable (ou *a fortiori* comme mal-fondée) une demande dont le requérant s'était désisté, ou dépourvue d'objet ou à l'égard de laquelle le juge était incompétent. Un élément nous conduit cependant à rejoindre la position d'Emilie Akoun. L'article R. 351-4 CJA prévoit que le juge peut constater un non-lieu ou rejeter une requête entachée d'une irrecevabilité manifeste et insusceptible d'être régularisée en cours d'instance, alors même qu'il serait incompétent au sein de l'ordre juridictionnel administratif. Dans ce cas, le juge peut déroger à l'ordre traditionnel d'examen des questions. Si la création de cet article s'est avérée nécessaire, c'est précisément, peut-on penser, que le juge n'était pas autorisé à passer au-dessus de l'incompétence pour rejeter sur un autre terrain. L'existence même de cet article invite à considérer qu'en dehors du cas particulier qu'il prévoit, il n'est pas possible au juge de rejeter une requête pour irrecevabilité (et *a fortiori* pour mal-fondée) alors qu'il serait incompétent. Le raisonnement peut être étendu au désistement qui précède l'incompétence dans l'ordre normal des questions. Le désistement procède de la volonté du requérant de ne plus obtenir la décision de justice au fond ; l'incompétence manifeste l'impossibilité de principe du juge de se prononcer. Leur priorité semble imposée par la logique du procès. La priorité du non-lieu est à cet égard plus incertaine. Il semblerait moins problématique que le juge puisse rejeter comme irrecevable ou mal-fondée une requête dépourvue d'objet.

comme un moyen subsidiaire. Cette affirmation, comme l'exposent dans leurs thèses respectives Benoit Delaunay et Benoit Camguilhem, est largement partagée et trouve appui notamment dans les conclusions de Catherine Bergeal sur l'arrêt *Marchand et Société Pépinière France Production* de 2000²³⁶¹.

Ce caractère subsidiaire se traduit-il par une priorité du moyen tiré de la responsabilité pour faute qui s'imposerait au juge dans l'ordre d'examen des moyens ? Nous ne le pensons pas. A l'instar du moyen de détournement de pouvoir, lui aussi qualifié de subsidiaire, ce caractère ne doit pas être compris comme une règle procédurale²³⁶². La subsidiarité de la responsabilité sans faute qui ne joue « que dans des hypothèses particulières définies et circonscrites par la législation ou la jurisprudence »²³⁶³, est, pour ainsi dire, une subsidiarité de principe en ce sens qu'elle se définit négativement par rapport à la responsabilité pour faute et qu'elle remplit à son égard « une fonction supplétive »²³⁶⁴. La responsabilité pour faute constitue la responsabilité de principe en contentieux administratif et la responsabilité sans faute vise à palier ses insuffisances dans les cas où l'équité l'impose²³⁶⁵. Aussi est-il d'usage pour le juge d'examiner d'abord la responsabilité pour faute, puis sans faute, à l'instar de l'usage voulant que l'examen de la légalité externe précède celui de la légalité interne. Mais le principe même de cette subsidiarité est contesté²³⁶⁶. Surtout, elle ne se traduit pas par un ordre de priorité contraignant pour le juge. Concrètement, le juge n'est pas obligé d'écarter expressément le moyen tiré d'une responsabilité pour faute avant d'accueillir celui tiré d'une responsabilité sans faute. De même, l'accueil du moyen tiré d'une responsabilité sans faute ne signifie pas que celui tiré d'une responsabilité pour faute a été implicitement écarté. Il semble bien, en réalité, que le juge puisse relever d'office une responsabilité sans faute et économiser

²³⁶¹ C. Bergeal, concl. sur CE Sect., 28 juillet 2000, *Marchand et Société Pépinière France Production*, RFDA, 2001, p. 901 : « le principe demeure que la responsabilité pour faute prime la responsabilité sans faute. Lorsqu'il y a une faute qui a causé un préjudice, vous devez d'abord statuer sur le terrain de la faute. » Pour les références doctrinales relatives aux « très nombreux auteurs » ayant considéré la responsabilité sans faute comme subsidiaire par rapport à la faute, B. Delaunay, *La faute de l'administration*, thèse, LGDJ, 2007, n° 439, p. 311 ; B. Camguilhem, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, thèse, Dalloz, 2014, n° 18, p. 20.

²³⁶² Sur les confusions relatives à la subsidiarité du détournement de pouvoir, cf. n° 170 et s.

²³⁶³ B. Delaunay, *op. cit.*, n° 442, p. 312.

²³⁶⁴ B. Camguilhem, *op. cit.*, n° 18, p. 22.

²³⁶⁵ *Ibid.* : « l'engagement de la responsabilité sans que la condition de faute ne soit exigée est un moyen pour le juge de pallier les insuffisances de la responsabilité pour faute et de permettre la réparation de préjudices lorsque l'équité le commande, mais que la faute fait défaut. »

²³⁶⁶ F. Lamy, concl. sur CE Sect., 30 juillet 2004, *ADARC*, RFDA, 2004, p. 144 : « Vous n'avez jamais fixé de hiérarchie entre les deux et nous ne pensons pas qu'il faille tirer des conséquences de principe du caractère d'ordre public de la responsabilité sans faute ou de ce que les conditions de l'indemnisation sont plus avantageuses si une faute de l'administration est établie. (...) La recherche de la faute n'est sûrement pas un but en soi dans la responsabilité administrative, celle-ci vise seulement à indemniser. En définitive le choix entre les deux fondements possibles de la responsabilité est une question de dossier (...) ».

le moyen invoqué et tiré d'une responsabilité pour faute²³⁶⁷. La logique de subsidiarité de la responsabilité sans faute, notamment réaffirmée par Benoit Delaunay et Benoit Camguilhem dans leurs études précitées, ne doit pas être comprise, selon nous, comme imposant un véritable ordre de priorité contraignant dans la réponse aux moyens. *A minima* peut-on conclure avec certitude, comme Emilie Akoun, qu'« Il n'y a, en toute hypothèse, pas de priorité de ce moyen d'ordre public sur les moyens soulevés par les parties »²³⁶⁸.

c. Priorisation déterminée par la portée du moyen

790. Priorisation des moyens en fonction de leur portée sur la procédure de sanction – Le contentieux des sanctions de l'Autorité des marchés financiers a conduit la Section du contentieux à consacrer « une ébauche tout à fait explicite de dérogation à la règle de l'économie de moyens »²³⁶⁹ dans l'arrêt *Parent* du 27 octobre 2006²³⁷⁰. Saisi d'un recours de pleine juridiction tendant à l'annulation d'une sanction prononcée par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, le Conseil d'Etat accueille la demande sur le fondement d'un moyen tiré de la violation du principe d'impartialité. Mais, au lieu de se borner à ne répondre qu'à ce seul moyen, il prît le soin de rejeter préalablement, et expressément, une série de moyens relatifs aux droits de la défense, conformément aux prescriptions du commissaire du gouvernement Guyomar : « Même si vous nous suivez pour annuler la décision attaquée pour violation du principe d'impartialité, vous devrez déroger au principe de l'économie de moyen pour des considérations tenant à une bonne administration de la justice. »²³⁷¹ Cette dérogation, pour reprendre les termes de Mathias Guyomar, au principe de l'économie des moyens procède de la prise en considération des différences de portée entre les moyens invoqués²³⁷². En effet, l'accueil des moyens tirés des vices de procédure relatifs aux droits de la défense pouvait avoir pour conséquence d'imposer à l'Autorité des marchés des financiers, dans l'optique d'une nouvelle sanction, de recommencer entièrement la procédure. En revanche, l'accueil du moyen d'impartialité, n'entachant que la délibération de la commission, implique seulement le renvoi de l'affaire

²³⁶⁷ P. ex. : TA Paris, 17 décembre 2013, *Clément A.*, n° 1217943, *AJDA*, 2014, p. 1112, note Akoun ; CAA Douai, 17 janvier 2006, *Société Atofina*, n° 03DA01210, inédit ; CAA Nancy, 16 octobre 2006, *Commune de Mergey*, n° 05NC00473, inédit.

²³⁶⁸ E. Akoun, *op. cit.*, n° 831, p. 476

²³⁶⁹ J.-H. Stahl, X. Domino, chron. sous CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, *loc. cit.*, spéc. p. 2230.

²³⁷⁰ CE Sect., 27 octobre 2006, *Parent et a.*, n° 277198, rec. 454 ; *LPA*, 20 décembre 2006, n° 253, p. 4, concl. Guyomar.

²³⁷¹ M. Guyomar, concl. sur CE Sect., 27 octobre 2006, *Parent et a.*, *LPA*, 20 décembre 2006, n° 253, p. 4.

²³⁷² Les autres moyens étaient tirés de la méconnaissance des garanties de l'article 6§3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatives au droit d'être informé des griefs dans un délai raisonnable, au droit à l'assistance gratuite d'un avocat, enfin au droit d'interroger ou de faire interroger des témoins.

devant une formation où l'exigence d'impartialité se trouve garantie. Il fallait donc, selon le commissaire du gouvernement, se prononcer d'abord sur les moyens « aux effets potentiellement les plus dévastateurs » avant d'éventuellement accueillir le moyen relatif à l'impartialité.

La Section du contentieux les écarte un par un et indique, avant d'accueillir le moyen relatif à l'impartialité, « qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés, par [les requérants], de la méconnaissance des droits de la défense qui, s'ils étaient fondés, feraient obstacle à ce qu'après l'annulation de sa décision, la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers reprenne les poursuites à leur encontre, sans avoir, au préalable, sous réserve des règles de prescription, engagé une nouvelle procédure, ne peuvent qu'être écartés »²³⁷³. Ce « détour »²³⁷⁴ dans les motifs se retrouve dans d'autres décisions relatives au même contentieux²³⁷⁵.

791. Priorisation des moyens en fonction de leur portée sur la procédure de licenciement – La nécessité de prioriser les moyens peut résulter d'une différenciation de la portée du moyen opérée par le législateur. Ainsi, comme en a pris acte le Conseil d'Etat, dans un arrêt *Ministre du travail* de 2017, « pour les entreprises qui ne sont pas en redressement ou en liquidation judiciaire, le législateur a attaché à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision d'homologation ou de validation d'un plan de sauvegarde de l'emploi, des effets qui diffèrent selon le motif pour lequel cette annulation est prononcée »²³⁷⁶. Si l'annulation est prononcée pour absence ou insuffisance du plan de sauvegarde de l'emploi, elle a alors « la portée (...) la plus grande »²³⁷⁷ puisqu'elle entraîne la nullité de la procédure de licenciement, aux termes de l'article L. 1235-10 du code du travail²³⁷⁸ ; si l'annulation est prononcée pour un autre motif, ses conséquences sont « moins importantes ou du moins différentes »²³⁷⁹,

²³⁷³ Il s'agit d'une restriction de l'économie des moyens et non d'une interdiction, si bien qu'après avoir accueilli le moyen relatif à l'impartialité, le Conseil d'Etat prononce l'annulation « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de requête » aux effets potentiellement équivalents ou moindres à celui retenu.

²³⁷⁴ M. Collet, note sous CE Sect., 27 octobre 2006, *Parents et a.*, *AJDA*, 2007, p. 80, spéc. p. 83.

²³⁷⁵ CE, 30 mai 2007, *Société Europe, Finance et Industrie*, n° 288538, *AJDA*, 2007, p. 1670 : « qu'il résulte de ce qui précède que les moyens qui viennent d'être analysés, lesquels, s'ils étaient fondés, excluraient qu'après une annulation de sa décision, la commission des sanctions reprenne les poursuites, ne peuvent qu'être écartés » ; CE, 26 juillet 2007, *Société Global Equities*, n° 293624 et n° 293627, inédit ; CE, 26 juillet 2007, *M. Piard*, n° 293908, rec. t. 657, *AJDA*, 2007, p. 1947 ; CE, 26 juillet 2007, *M. Boyer*, n° 293626, inédit (sur ces trois derniers arrêts, le commissaire du gouvernement Guyomar confirme, dans des conclusions inédites, la nécessité « dérogation au principe de l'économie de moyens » que le juge doit opérer dans de telles hypothèses).

²³⁷⁶ CE, 15 mars 2017, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c. syndicat CGT de la société Bosal Le Rapide et a.*, n° 387728, rec. 92 ; *Rev. Trav.*, 2017, p. 242, concl. Dieu ; *JSL*, 2017, n° 431-2, obs. Hautefort ; *RJS*, 5/2017, n° 33 ; *JCP S*, 2017, p. 1173, obs. Morvan.

²³⁷⁷ F. Dieu, concl. sur CE, 15 mars 2017, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c. syndicat CGT de la société Bosal Le Rapide et a.*, *Rev. Trav.*, 2017, p. 242.

²³⁷⁸ L. 123-10 du code du travail, modifié par l'article 18 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

²³⁷⁹ F. Dieu, concl. sur CE, 15 mars 2017, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du*

n'entraînant pas la nullité de la procédure de licenciement, aux termes de l'article L. 1235-16 du même code²³⁸⁰. La libre pratique de l'économie des moyens était incompatible avec une telle différenciation de la portée des motifs d'annulation, comme plusieurs commentateurs l'avaient justement anticipé²³⁸¹, différenciation qui nécessitait un resserrement des obligations du juge sur ce point, envisagé notamment par le rapporteur public Deliancourt dès 2015²³⁸². Par conséquent, la haute juridiction a interdit au juge, dans la configuration exposée, l'économie des moyens susceptibles de permettre, selon la formule du rapporteur public Dieu, « la portée “maximale” de l'annulation » : « il doit, si cette requête soulève plusieurs moyens, toujours se prononcer, s'il est soulevé devant lui, sur le moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance du plan, même lorsqu'un autre moyen est de nature à fonder l'annulation de la décision administrative ».

La remise en cause de l'équivalence des moyens conduit à un nécessaire dépassement de l'économie des moyens, confirmant la thèse précédemment exposée²³⁸³. L'arrêt précité *Ministre du travail* le confirme *a contrario* en rappelant que la priorisation des moyens ne s'impose pas au juge en cas de redressement ou de liquidation judiciaire où, à l'inverse, le législateur n'a pas différencié la portée des motifs d'annulation. Dans ce cas, l'économie des moyens peut être pratiquée comme à l'habitude²³⁸⁴.

792. Priorité obsolète des moyens d'appel tirés de l'irrégularité du jugement – La question est de savoir si le juge d'appel doit prioritairement répondre aux moyens relatifs à la régularité du jugement attaqué, et dont l'accueil permet au juge d'appel de statuer dans le cadre de l'évocation, avant d'éventuellement se prononcer, dans le cadre cette fois de l'effet dévolutif, sur les moyens relatifs au fond de la solution adoptée. La logique de cet ordre d'examen correspond à la priorité de l'évocation sur l'effet dévolutif, selon l'idée qu'« avant

dialogue social c. syndicat CGT de la société Bosal Le Rapide et a., précit.

²³⁸⁰ L. 1235-16 du code du travail, modifié par l'article 18 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Il faut ajouter que la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, a créé, à son article 292, une différenciation supplémentaire entre les motifs d'annulation. Désormais, l'annulation uniquement fondée sur l'insuffisance de motivation du plan est sans conséquence sur la légalité des licenciements prononcés sur son fondement.

²³⁸¹ P. Morvan, CE, 15 mars 2007, *Société Bosal Le Rapide*, JCP S, 2017, n° 21, comm. 1173, spéc. n° 17 ; J. Krivine, S. Guedes da Costa, « Que peut-on attendre du juge administratif dans le contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi ? », *Rev. Trav.*, 2015, p. 438.

²³⁸² S. Deliancourt, concl. sur CAA Marseille, 24 octobre 2014, *Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social*, JCP S, 2015, n° 1-2, comm. 1006.

²³⁸³ Cf. n° 507 et s.

²³⁸⁴ CE, 15 mars 2017, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c. syndicat CGT de la société Bosal Le Rapide et a.*, précit. : « le juge administratif saisi d'une requête dirigée contre une décision d'homologation ou de validation d'un plan de sauvegarde de l'emploi n'est pas tenu de se prononcer, s'il est soulevé devant lui, sur le moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance du plan, si cette requête soulève un autre moyen de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée ».

de connaître de l'affaire elle-même, le juge d'appel doit connaître du jugement »²³⁸⁵, et que « l'effet dévolutif de l'appel (...) n'a lieu que si est déféré à la juridiction d'appel un jugement régulièrement prononcé. »²³⁸⁶ Le juge d'appel ne peut rejuger le litige que si la décision des premiers juges est régulière ; « cette fonction de censeur des règles de procédure est même logiquement et chronologiquement la première qu'exerce le juge d'appel. »²³⁸⁷

Un arrêt *Le Penven* de 1966 publié au recueil consacre en ce sens un ordre de priorité s'imposant au juge d'appel²³⁸⁸. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat, statuant en appel, infirme au fond un jugement de rejet après avoir expressément écarté les moyens tirés de son irrégularité. Son analyse dans les tables du recueil indique que « Statuant en appel sur un jugement ayant prononcé le rejet au fond de la demande, le Conseil d'Etat avant d'annuler au fond la décision et le jugement attaqués, doit statuer sur les moyens tirés de la régularité de la procédure devant le Tribunal administratif. »²³⁸⁹ S'appuyant sur cette jurisprudence, René Chapus affirme l'existence de cet ordre de priorité jusque dans la dernière édition de son ouvrage de contentieux administratif²³⁹⁰, comme Raymond Odent avant lui²³⁹¹.

Seulement, au recueil de l'année suivante, est mentionné un arrêt *Dlle Camys*²³⁹² qui semble bien infirmer l'arrêt *Le Penven*. Son analyse aux tables indique que « Le juge d'appel peut s'abstenir d'examiner les moyens relatifs à la régularité de la procédure suivie devant les

²³⁸⁵ M. Letourneur, « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif », *EDCE*, 1958, p. 59, spéc. p. 60 : « sa première tâche doit consister à rechercher si ce dernier est régulier et, éventuellement, s'il s'est à bon droit abstenu d'examiner le fond du litige. En cas de réponse négative à cette recherche, il est tenu de l'annuler pour faire disparaître l'écran qui existait entre lui et l'affaire qui lui est soumise ».

²³⁸⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 1382, p. 1251 (souligné par l'auteur).

²³⁸⁷ Y. Gaudemet, « Appel », *RDCA*, n° 286. Cet ordre de priorité a été ici considéré, pour les besoins de la classification, comme déterminé par la portée du moyen, la distinction étant opérée entre les moyens entraînant l'évocation du juge d'appel et ceux ne l'entraînant pas. Elle pouvait être envisagée avec les ordres de priorité alignés sur la hiérarchisation des conclusions dès lors que l'annulation du jugement pour irrégularité peut justifier son renvoi aux premiers juges. Cette solution se traduit alors dans le dispositif, à l'instar de la cassation avec renvoi. Mais dans la pratique le juge d'appel annulant pour irrégularité évoque très généralement l'affaire, et dès lors que le juge d'appel infirme au fond la solution, le dispositif ne fait pas apparaître de différence selon qu'il s'est prononcé dans le cadre de l'évocation ou de l'effet dévolutif. Cet ordre de priorité pouvait aussi être envisagé comme relevant de l'organisation rationnelle du procès, puisqu'elle est justifiée « en raison de l'intérêt général qui s'attache à une bonne administration de la justice, tandis que l'exact jugement du litige n'intéresse au premier chef que les parties à celui-ci. » (Y. Gaudemet, « Appel », *RDCA*, n° 286).

²³⁸⁸ CE, 23 février 1966, *Le Penven*, rec. 141, rec. t., 1059, 1071.

²³⁸⁹ *Ibid.*, rec. t. 1059 et rec. t. 1071, repris dans tables décennales 1965-1974, vol. 5, n° 1279, p. 647 et n° 2352, p. 880. Pour une application, quelques semaines plus tard : CE, 30 mars 1966, *Société industrielle foncière et routière, Levet*, rec. 254.

²³⁹⁰ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 1084 – 3°, p. 967 sq. « Même si les moyens propres à provoquer une réformation ou une annulation au fond du jugement entrepris sont fondés, la juridiction d'appel est tenue de répondre aux moyens tirés des vices de procédure de première instance, qui sont de nature à emporter l'annulation, pour cause "d'irrégularité", du jugement. » ; de même, *ibid.*, n° 1382, p. 1251.

²³⁹¹ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 751.

²³⁹² CE, 9 juin 1967, *Demoiselle Camys*, rec. t. 906 (repris dans les tables décennales 1965-1974, vol. 3, n° 2354, p. 880).

premiers juges, lorsqu'il annule le jugement attaqué au fond »²³⁹³. Devant cette contradiction, il nous semble que la solution *Dlle Camys* l'emporte pour plusieurs raisons. Premièrement, sa mention, limpide, aux tables du recueil est postérieure à celle de l'arrêt *Le Penven*. Deuxièmement, la solution a été explicitement confirmée en 2003 par l'arrêt *SNC Diamant*²³⁹⁴ reprenant dans ses motifs mêmes les termes de l'analyse au recueil de l'arrêt *Dlle Camys*²³⁹⁵. Cet arrêt fût rendu conformément aux conclusions d'Isabelle de Silva considérant que la jurisprudence *Le Penven* a bien été « renversée » par la jurisprudence *Dlle Camys* qui, elle, n'a « pas été infirmée »²³⁹⁶. Troisièmement, cette solution s'inscrit aujourd'hui, comme l'ont expliqué MM. Donnat et Casas, dans l'abandon d'une « conception extensive de l'évocation », correspondant au recul de la mission disciplinaire du juge d'appel²³⁹⁷. Quatrièmement, la lecture des arrêts d'appel fait apparaître, sans rentrer dans le détail statistique, la grande fréquence de cette pratique. Il est très aisé de trouver dans la jurisprudence récente de nombreuses décisions dans lesquelles le juge d'appel infirme la solution adoptée par les premiers juges « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens tirés de la régularité du jugement attaqué »²³⁹⁸. Ces divers éléments conduisent à penser que l'ordre de priorité des moyens de régularité sur les moyens de fond, s'il correspond à une logique certaine, n'est cependant pas contraignant pour le juge d'appel²³⁹⁹.

²³⁹³ *Ibid.*

²³⁹⁴ CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, n° 208398, rec. 184, rec. t. 946 et 956 ; *BJDU*, 2003, p. 198, concl. de Silva, p. 203, note J.-C. B.

²³⁹⁵ CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, précit. : « Considérant que le juge d'appel peut s'abstenir d'examiner les moyens relatifs à la régularité de la procédure suivie devant les premiers juges, lorsqu'il annule le jugement attaqué au fond. ».

²³⁹⁶ I. de Silva, concl. sur CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, *BJDU*, 2003, p. 198.

²³⁹⁷ Dans leur commentaire sur l'arrêt *Mlle Maltseva* ayant fait reculer les hypothèses d'évocation au profit de l'effet dévolutif, les chroniqueurs du Conseil d'Etat considèrent que la « conception extensive de l'évocation correspondait sans doute à une époque aujourd'hui révolue (...) Elle ne se justifie plus aujourd'hui, pas plus que ne se justifie désormais l'idée selon laquelle le juge d'appel devrait, dans toute la rigueur des principes, d'abord examiner les moyens contestant la régularité de la procédure suivie en première instance, puisque ces moyens sont susceptibles de le conduire à statuer après évocation et non sur effet dévolutif. », F. Donnat, D. Casas, chron. sous CE Sect., 16 mai 2003, *Mlle Maltseva*, *AJDA*, 2003, p. 1154, spéc. p. 1155. Partageant cette analyse, J. Benetti, « La définition de l'office du juge d'appel par le Conseil d'Etat », *AJDA*, 2008, p. 2206, spéc. p. 2212.

²³⁹⁸ P. ex., infirmant un jugement de rejet : CAA Paris, 18 avril 2019, *M. C.*, n° 18PA01656, inédit ; CAA Nancy, 11 avril 2019, *M. C.*, n° 18NC02926, inédit ; CAA Bordeaux, 22 mars 2019, *M. D.*, n° 18BX02711, inédit. De même, infirmant un jugement d'annulation, p. ex. : CE, 28 décembre 2017, *M. C.*, n° 406112, inédit. Les rapporteurs publics peuvent proposer une telle économie des moyens à la formation de jugement en se référant aux jurisprudences précitées *Dlle Camys* et *SNC Diamant*, p. ex. G. Odinet, concl. sur CE, 28 décembre 2017, *M. C.*, n° 406112, *via* ArianeWeb.

²³⁹⁹ Il faut cependant préciser, pour éviter quelques confusions, que cette économie de moyens en appel n'est possible, comme toute économie de moyens, qu'à la condition d'être sans influence possible sur la solution adoptée, comme Raymond Odent l'avait souligné (R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 666, ndbp 1), précision reprise par Jean-Claude Bonichot (J.-C. B., note sous CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, *BJDU*, 2003, p. 203, ainsi que J.-C. Bonichot, obs. sur CE, 8 juillet 1998, *Département de l'Isère*, *GACA*, 6^e éd., n° 29.10, p. 612). Ainsi, le juge d'appel ne peut confirmer au fond la solution des premiers juges sans écarter expressément les moyens invoqués par l'appelant et tirés de l'irrégularité du jugement contesté.

2. PRIORISATIONS DES MOYENS ALIGNÉES SUR LA HIÉRARCHISATION DES CONCLUSIONS

793. La priorisation des moyens peut résulter de la priorisation des conclusions, c'est-à-dire qu'un groupe de moyens sera prioritaire parce qu'il soutient un chef de conclusion lui-même prioritaire. Les conclusions peuvent en effet être hiérarchisées, l'une principale, l'autre subsidiaire, et cette hiérarchisation se transmet aux moyens. Le juge doit alors se prononcer expressément sur les moyens soutenant les conclusions principales avant de se prononcer sur ceux soutenant les conclusions subsidiaires. Il ne peut, autrement dit, pratiquer l'économie des moyens librement entre ces deux groupes de moyens.

794. Priorité des moyens justifiant l'annulation totale sur les moyens justifiant l'annulation partielle – Cette priorité a précédemment été évoquée pour illustrer comment la sophistication des pouvoirs du juge par le développement d'alternatives à l'annulation totale, fondées sur la prise en compte du motif d'illégalité, conduit à remettre en cause l'économie des moyens²⁴⁰⁰. Elle résulte bien de la priorité de principe de la demande d'annulation totale sur la demande d'annulation partielle et contraint le juge à rejeter expressément les moyens soutenant la première avant d'accueillir l'un des moyens soutenant la seconde. Le juge d'appel peut à l'occasion rappeler, très clairement, que le juge « ne peut, sans méconnaître son office, procéder à une seule annulation partielle sans avoir préalablement écarté tous les moyens susceptibles d'entraîner l'annulation totale des actes soumis à sa censure »²⁴⁰¹. En accueillant un moyen justifiant une annulation partielle après avoir économisé les moyens susceptibles de justifier une annulation totale, le juge entache sa décision d'*infra petita* ou, pour le formuler autrement, méconnaît « l'obligation d'épuiser définitivement » son pouvoir juridictionnel²⁴⁰².

795. Priorité des moyens justifiant l'annulation sur les moyens justifiant la réformation – Cet ordre de priorité a également été évoqué pour illustrer l'incompatibilité de l'économie des moyens avec la sophistication croissante des pouvoirs du juge en contentieux de la légalité²⁴⁰³. Lorsque le recours de pleine juridiction se présente comme dirigé contre un acte administratif, l'annulation constitue généralement la demande principale et la

²⁴⁰⁰ Cf. n° 477 et s.

²⁴⁰¹ CAA Marseille, 25 mars 2014, *Commune de Saint-Cyr-sur-mer*, n° 11MA00409, inédit. Autres exemples d'affirmation, tout aussi explicite, de cette obligation : CAA Douai, 10 avril 2012, *M. N. et Mme V.*, n° 10DA01153, inédit ; CAA Nantes, 17 janvier 2014, *M. A.*, n° 12NT01423, inédit ; CAA Nantes, 5 février 2016, *Commune de Paimpol*, n° 15NT00369, inédit.

²⁴⁰² CE, 17 novembre 1982, *Karenga*, n°35065, rec. 385 : « le tribunal administratif a méconnu la règle, applicable même sans texte, à toutes les juridictions de l'ordre administratif, et d'après laquelle, sauf dans le cas où un incident de procédure y fait obstacle, lesdites juridictions ont l'obligation d'épuiser définitivement leur pouvoir juridictionnel en statuant sur toutes les conclusions présentées devant elles ; que, par suite, le jugement est entaché d'une irrégularité de nature à entraîner son annulation ».

²⁴⁰³ Cf. n° 480 et s.

modification de l'acte la demande subsidiaire. Il en va ainsi, par exemple, de la hiérarchisation entre la demande tendant à annuler une sanction et celle tendant à modifier le montant de l'amende. Puisque l'annulation prime sur le maintien de l'acte réformé, le juge doit expressément écarter les moyens, par exemple de procédure, susceptibles de justifier l'annulation, avant d'accueillir un moyen justifiant seulement de réévaluer le montant de l'amende infligée.

796. Priorité des moyens justifiant la cassation sans renvoi sur les moyens justifiant la cassation avec renvoi – Le juge de cassation ne peut pratiquer l'économie des moyens en totale liberté. Le choix du moyen d'annulation qu'il retiendra est conditionné par un ordre de priorité selon lequel les moyens permettant une cassation sans renvoi priment sur les moyens permettant une cassation avec renvoi. Claude Lasry en expose le principe dans ses conclusions sur l'arrêt de Section *Louis* en 1956²⁴⁰⁴. Dans cette affaire, un professeur de faculté invoquait plusieurs moyens pour demander au Conseil d'Etat d'annuler une décision par laquelle le Conseil supérieur de l'Education nationale lui avait infligé une sanction. Après avoir rappelé la liberté de principe quant au choix du moyen d'annulation, le commissaire du gouvernement précisa que ce principe « comporte une exception en ce qui concerne les décisions de cassation », tenant au fait que les décisions du juge de cassation ont « une portée juridique et pratique sensiblement différente » selon que l'annulation prononcée est ou non assortie d'un renvoi. Le requérant « a davantage intérêt à voir accueillir un moyen qui entraîne la cassation sans renvoi », solution qui dépendra du motif de cassation. Dès lors, le juge ne saurait retenir indifféremment un moyen ne permettant pas un renvoi ou le permettant. Les premiers priment sur les seconds : « les moyens qui, même s'ils sont accueillis, ne font pas obstacle au renvoi doivent être regardés comme subsidiaires par rapport à ceux susceptibles de justifier une décision de cassation sans renvoi. » Dans la lignée des conclusions de Claude Lasry, René Chapus expose la double justification de cet ordre de priorité : d'une part, l'intérêt du requérant, puisque « La cassation sans renvoi va évidemment dans le sens de l'intérêt du requérant. »²⁴⁰⁵ ; d'autre part, la priorité de la cassation sans renvoi est « conforme, compte tenu qu'il ne reste rien à juger, à une bonne administration de la justice. »²⁴⁰⁶ L'intérêt privilégié du requérant converge ici avec la volonté de ne pas prolonger un contentieux auquel la présente instance peut déjà donner un terme²⁴⁰⁷.

²⁴⁰⁴ C. Lasry, concl. sur CE Sect., 23 mars 1956, *Louis*, rec. 136 ; *D.*, 1957, p. 159.

²⁴⁰⁵ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1456, p. 1313.

²⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 1314.

²⁴⁰⁷ Cette analyse fût confirmée par Jacques-Henri Stahl dans ses conclusions sur l'arrêt de Section *Commune de Barcarès* relatif à l'office du juge de cassation : ce dernier « doit, de façon générale, éviter que les litiges s'éternisent et ne connaissent des développements frustratoires : l'intérêt des justiciables et celui d'une bonne administration de la justice commandent que soient privilégiées les solutions qui mettent un terme définitif et rapide aux litiges. C'est pourquoi, par exemple, votre jurisprudence retient-elle prioritairement les terrains de

Dans l'arrêt *Louis*, un moyen tiré de la violation d'une loi d'amnistie était susceptible, en cas d'accueil, d'annuler la décision de sanction du Conseil supérieur tout en faisant échec à un renvoi, les faits litigieux étant insusceptibles de sanction du fait de la loi d'amnistie. Bien que ce moyen ne soit pas fondé, le juge de cassation prit le soin de le rejeter expressément avant d'accueillir un second moyen, tiré d'un vice de procédure dont l'accueil entraînait la cassation avec renvoi de l'affaire au Conseil supérieur. L'économie des moyens reste possible entre les moyens susceptibles de justifier une cassation avec renvoi, si bien que le Conseil d'Etat se prononce tout de même « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ». Mais la marge de liberté du juge est restreinte.

Cet ordre de priorité fût rappelé à l'occasion quelques années plus tard à l'occasion des arrêts *Sabadini*²⁴⁰⁸ puis *Niquet*²⁴⁰⁹. Plus récemment, le commissaire du gouvernement Seban rappela cet ordre de priorité dans ses conclusions sur l'arrêt d'Assemblée *Société Labor Metal*²⁴¹⁰, tandis que les membres du Conseil d'Etat, auteurs de l'ouvrage *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, confirment son effectivité et le présentent comme « exception au principe traditionnel de l'économie des moyens »²⁴¹¹.

cassation sans renvoi par rapport aux cassations impliquant une nouvelle intervention des juges du fond », J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit. V. également M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 202, p. 89.

²⁴⁰⁸ CE Sect., 15 décembre 1961, *Sieur Sabadini*, rec. 710, rec. t. 1146, 1154 : lequel le Conseil d'Etat écarta expressément trois moyens, dirigés à l'encontre d'une sanction infligée par le Conseil national de l'ordre des médecins, avant d'en retenir un quatrième qui entraînait l'annulation, mais avec renvoi. La portée de l'arrêt sur ce point fût explicitée dans les tables du recueil relativement à l'« ordre d'examen des moyens par le juge de cassation » : « Conseil d'Etat, juge de cassation, examinant les moyens susceptibles d'entraîner la cassation sans renvoi avant les moyens susceptibles d'entraîner la cassation avec renvoi, même si l'un de ces derniers est fondé » ; analyse reprise dans les tables décennales 1955-1964, vol. 3, n° 1864, p. 782, et n° 2368, p. 886.

²⁴⁰⁹ CE, 19 janvier 1966, *Sieur Niquet*, rec. 42 : le juge de cassation, qui n'examine et ne retient qu'un seul moyen, indique qu'il statue « sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête », précise-t-il, « lesquels ne sont pas de nature à entraîner l'annulation, sans renvoi, de la décision attaquée ».

²⁴¹⁰ A. Seban, concl. sur CE Ass., *Société Labor Metal*, 23 février 2000, *RFDA*, 2000, p. 440 : deux terrains de cassation étaient possibles dans cette affaire, relatifs à la question de l'impartialité de la Cour des comptes statuant sur une gestion de fait alors que certains des magistrats siégeant avaient auparavant participé à un rapport de la Cour se prononçant sur cette même affaire. Le premier terrain de cassation, tiré de la partialité personnelle des magistrats de la Cour des comptes, permettait de renvoyer l'affaire à la Cour qui pouvait réorganiser sa formation de jugement. Le second terrain de cassation, tiré de la partialité de la Cour elle-même, faisait obstacle à un renvoi. Le commissaire du gouvernement précisa que le choix entre ces deux moyens n'était pas libre : « le second terrain de cassation, parce qu'il prohibe le renvoi, doit primer le premier, qui l'autorise, de même que la cassation sans renvoi prime la cassation avec renvoi ». Cet ordre de priorité semble également appliqué, au profit à nouveau d'un moyen tiré de la partialité d'une juridiction spéciale, dans l'arrêt CE Sect., 20 octobre 2000, *Société Habib Bank Limited*, n° 180122, rec. 433, concl. Lamy ; *AJDA*, 2000, p. 1001, chron. Guyomar et Collin ; *JCP G*, 2001, II, 10459, concl. Lamy. Le Conseil d'Etat pouvait également accueillir un moyen tiré du défaut de publicité de l'audience qui, selon le commissaire du gouvernement, suffisait à l'annulation et au renvoi de l'affaire. Mais la Section se prononça seulement sur le moyen permettant la cassation sans renvoi, les chroniqueurs du Conseil d'Etat rappelant « qu'en toute orthodoxie, le juge de cassation examine en priorité les moyens pouvant conduire à une cassation sans renvoi. » (M. Guyomar, P. Collin, chron. sous CE Sect., 20 octobre 2000, *Société Habib Bank Limited*, *AJDA*, 2000, p. 1001, spéc. p. 1002).

²⁴¹¹ J. Massot, O. Fouquet, J.-H. Stahl, M. Guyomar, A. Bretonneau, *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 6^e éd., 2018, n° 542, p. 403.

Enfin faut-il noter que le juge de cassation n'est pas obligé de statuer en priorité sur les moyens relatifs à la régularité de la décision juridictionnelle dont il est saisi. Si un doute a pu exister sur ce point relativement aux obligations du juge d'appel, l'absence de cette contrainte a été rappelée pour le juge de cassation par un arrêt *Société Torise* de 2002 dans lequel le Conseil d'Etat annule un arrêt d'appel « sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, relatif à la régularité de l'arrêt attaqué », et dont l'analyse au recueil confirme la portée sur ce point²⁴¹².

B. INACHÈVEMENT DES PRIORISATIONS DE MOYENS INSTAURÉES PAR L'ARRÊT *EDEN*

797. L'arrêt *EDEN* est le grand arrêt d'encadrement de l'économie des moyens. Il instaure, d'abord, un ordre de priorité longtemps attendu entre les moyens en fonction du type d'injonction qu'ils sont susceptibles de justifier. Il instaure, ensuite, un ordre de priorité bien plus audacieux, aligné sur une division de la demande d'annulation en excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle elle se fonde (1). Mais ces deux progrès souffrent de leur inachèvement. Le Conseil d'Etat a en effet souhaité encadrer le choix du moyen sans remettre en cause la pratique de l'économie des moyens. Pour ce faire, il a eu recours à la solution du rejet implicite : lorsqu'il accueille un moyen subsidiaire, le juge pourra rejeter implicitement les moyens prioritaires, forme de « résurgence de l'économie de moyens »²⁴¹³. Le Conseil d'Etat maintient le silence du juge en lui attribuant une signification. Cette possibilité d'économie de moyens déroge aux garanties minimales de l'obligation de réponse expresse aux moyens, telles qu'elles résultent du régime général de l'économie des moyens. La jurisprudence *EDEN* doit donc être complétée sur ce point (2).

1. LA DOUBLE PRIORISATION DE L'ARRÊT *EDEN*

798. Les deux ordres de priorité instaurés par l'arrêt *EDEN* ont en commun d'être alignés sur une priorisation des conclusions. Concernant le premier, le Conseil d'Etat a tiré les conséquences de la hiérarchie entre la demande d'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé et la demande d'injonction à prendre une nouvelle décision (a). Concernant le second, le Conseil d'Etat a fait preuve d'innovation en ouvrant au requérant la possibilité de diviser *et* hiérarchiser sa demande d'annulation en excès de pouvoir en fonction des causes juridiques sur lesquelles elle se fonde (b).

²⁴¹² CE, 29 avril 2002, *Société Torise*, n° 214390, rec. t. 892 : « Le Conseil d'Etat, pour censurer un arrêt de cour administrative d'appel sur un moyen relatif à son bien-fondé, n'est pas tenu d'avoir statué au préalable sur les moyens relatifs à la régularité de cet arrêt. ».

²⁴¹³ G. Eveillard, note sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN, DA*, 2019, n° 4, comm. 22, spéc. p. 35.

a. La priorisation des moyens soutenant la demande d'injonction

799. La priorité des moyens justifiant l'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé – Le juge administratif ne peut pas – ne peut plus – pratiquer librement l'économie des moyens lorsque la demande d'annulation dont il est saisi est accompagnée d'une demande d'injonction. Il était fréquent, en effet, que le requérant ayant obtenu l'annulation en première instance, reproche aux premiers juges, en appel, d'avoir insuffisamment motivé leur jugement en économisant, au profit de moyens de légalité externe, un moyen de légalité interne susceptible de justifier l'accueil de leur demande d'injonction formulée à titre principal²⁴¹⁴.

Le Conseil d'Etat confirme d'abord dans l'arrêt *EDEN*, qu'en principe, en l'absence de demande d'injonction, le juge est libre de pratiquer l'économie des moyens : « sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé. » Le choix du moyen relève alors, non pas d'un ordre de priorité contraignant, mais d'une bonne pratique professionnelle : « Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient, en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. »

En revanche,

« lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. »

800. Nous avons précédemment retracé le long chemin ayant conduit à réformer les obligations du juge saisi d'une demande d'injonction afin de résoudre les problèmes de compatibilité de l'économie des moyens avec les pouvoirs issus de la loi du 8 février 1995²⁴¹⁵. Il faut ici rappeler que cette adaptation doit être considérée comme un début de régularisation de la jurisprudence : il était contraire au régime général de l'obligation de réponse aux moyens de permettre au juge de rejeter un chef de conclusion sans répondre expressément aux

²⁴¹⁴ Pour des exemples dans lesquels ce moyen d'appel est clairement exposé dans les visas : CAA Paris, 1^{er} juin 2016, *M. C.*, n° 14PA02657, inédit ; CAA Marseille, 22 avril 2016, *Mme A.*, n° 14MA04581, inédit.

²⁴¹⁵ Cf. n° 451 et s.

moyens invoqués qui le soutenaient. Il ne suffisait pas de s'en remettre aux bonnes pratiques professionnelles du juge choisissant le moyen le plus pertinent. Il fallait imposer une priorisation des moyens alignée sur la hiérarchie entre la demande d'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé, et la demande d'injonction à prendre une nouvelle décision, de la même façon, par exemple, que les moyens soutenant la demande d'annulation totale sont prioritaires sur les moyens soutenant la demande d'annulation partielle. L'ordre de priorité imposé par l'arrêt *EDEN* supplée les insuffisances du « postulat que le juge sait choisir le meilleur moyen pour prononcer une annulation et que nul ne saurait le lui dicter, fors sa conscience. »²⁴¹⁶ Désormais le choix du moyen d'annulation, lorsque le requérant formule des conclusions à fin d'injonction, ne relève plus du seul « libre arbitre » du juge²⁴¹⁷.

Pour mettre fin à cette anomalie, il a fallu à la haute juridiction tirer les conséquences d'un double constat : d'une part, la demande d'injonction peut être hiérarchisée en deux chefs de demande, l'un principal l'autre subsidiaire et respectivement fondés sur les articles L. 911-1 et L. 911-2 CJA²⁴¹⁸ ; d'autre part, la détermination du contenu de l'injonction, L. 911-1 ou L. 911-2, dépend étroitement du motif d'annulation retenu par le juge.

801. Une priorisation applicable au-delà du contentieux de l'excès de pouvoir –

La priorisation des moyens en cas de demande d'injonction n'avait pas vocation à se borner au contentieux de l'excès de pouvoir et le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 5 avril 2019, étendit la solution à l'hypothèse d'un recours de pleine juridiction formé à l'encontre d'un titre de perception, tendant à l'annulation du titre et à enjoindre à l'administration la décharge de la somme concernée²⁴¹⁹. Le Conseil d'Etat prît acte des différences de portée de l'annulation du titre de perception selon qu'elle est fondée sur un vice de forme – qui « n'implique pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse » – ou sur « un motif mettant en cause le bien-fondé du titre ». Par conséquent, « lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme correspondant à la créance de l'administration, il incombe au juge administratif d'examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge. »

²⁴¹⁶ J. Grand d'Esnon, note sous CAA Versailles, 8 octobre 2009, *Mayoukou*, *AJDA*, 2010, p. 36, spéc. p. 38.

²⁴¹⁷ A. Jarrige, concl. sur CAA Paris, 13 février 2008, *Mme Continella*, n° 06PA02800, inédites.

²⁴¹⁸ Ce sont bien les termes employés dans l'arrêt *EDEN*, qui précise que l'ordre de priorité s'impose au juge « lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 911-2. »

²⁴¹⁹ CE, 5 avril 2019, *Société Mandataires Judiciaires Associés*, n° 413712, à publier au recueil, *AJDA*, 2019, p. 785.

802. Conformément aux conclusions de Sophie Roussel, la Section du contentieux ne s'est pas limitée à instaurer un ordre de priorité des moyens relatifs à la demande d'injonction. Elle a consacré, dans cette même décision *EDEN*, un ordre de priorité supplémentaire, particulièrement audacieux, aligné sur une hiérarchisation de la demande d'annulation en fonction des causes juridiques sur lesquelles elle se fonde.

b. La priorisation des moyens en fonction de leur cause juridique

803. La seconde priorisation des moyens consacrée par l'arrêt *Société EDEN* est marquée par l'audace de la haute juridiction :

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

805. L'adoption d'une solution pensée par Jean Kahn – Dans ses conclusions souvent citées sur l'arrêt *Dame veuve Ginestet* de 1956, Jean Kahn avait envisagé, très exactement, la solution adoptée plus d'un demi-siècle plus tard par la Section du contentieux dans l'arrêt *EDEN* : « nous ne sommes pas éloignés de penser, par exemple, que, du moment que vous admettez que des demandes connexes, notamment par leur objet, peuvent être présentées concurremment dans une seule requête, la distinction des demandes par leur cause doit éventuellement permettre au requérant de hiérarchiser ses prétentions et de solliciter, à titre principal, l'annulation de la décision attaquée pour la cause juridique de son choix, et à titre subsidiaire l'annulation pour une autre cause juridique, distincte de la première (...) »²⁴²⁰.

806. L'adoption d'une solution impulsée par certains requérants – Certains arrêts révèlent des tentatives, par les requérants, de hiérarchiser leurs moyens avant que l'arrêt *EDEN* leur en reconnaisse la possibilité. Dans une affaire *Laugt et Société d'expansion hôtelière du Languedoc* de 1989, le requérant avait invoqué des moyens de légalité interne et externe à l'appui de sa demande d'annulation en excès de pouvoir, et prétendait abandonner ses moyens de légalité externe « à la condition que ce désistement ne modifie pas le sens du jugement à intervenir ». Il s'agissait, autrement dit, d'un abandon conditionnel de ces moyens : il n'étaient abandonnés que si le juge accueillait un de ses moyens de légalité interne. Le Conseil d'Etat refusa expressément de reconnaître quelque valeur à cet

²⁴²⁰ J. Kahn, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 164.

abandon conditionnel et valida la décision du tribunal administratif ayant accueilli un moyen de légalité externe pour prononcer l'annulation de l'acte litigieux, sans avoir « pris préalablement parti sur le bien-fondé des moyens de légalité interne »²⁴²¹. De même le Conseil d'Etat a-t-il pu accueillir un pourvoi sur le fondement d'un moyen invoqué par la commune requérante « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens qu'elle présente "à titre principal" »²⁴²².

L'arrêt *EDEN* offre ainsi une réponse à la vieille question du choix du moyen par le juge de l'excès de pouvoir, qui « n'avait jamais été absolument réglée »²⁴²³.

807. Un ordre de priorité original – Au regard de l'ensemble des ordres de priorité qui le précèdent en contentieux administratif, celui-ci se distingue sur deux points essentiels : d'une part, la priorisation est décidée, dans son existence, et déterminée, dans son contenu, par le requérant lui-même (*i*) ; d'autre part, la demande d'annulation est divisée, non pas en fonction de son objet, mais de sa cause juridique (*ii*). Ainsi elle ravive la théorie des causes juridiques en contentieux de la légalité, opposant légalité externe et interne (*iii*).

i) Une priorisation décidée par le requérant

808. Le choix d'une priorisation subjective des moyens – Le Conseil d'Etat a écarté la solution d'une priorisation objective des conclusions qui s'imposerait au juge indépendamment de la volonté du requérant, évitant ainsi de consacrer une supériorité, ou du moins une priorité de principe de telle cause juridique sur telle autre. La priorisation résultera de la volonté du requérant, à double titre : celui-ci pourra choisir, d'abord, de hiérarchiser ou non sa demande d'annulation, ensuite, de choisir l'ordre de priorité entre légalité interne et externe. L'existence même d'une hiérarchisation et ses modalités varieront donc selon les requérants qui pourront y voir, peut-être, un nouveau levier stratégique, assurément, la possibilité de formuler leurs conclusions au plus près de leurs attentes. Par cette « responsabilisation du requérant »²⁴²⁴, l'arrêt marque une nouvelle étape dans la subjectivisation du contentieux de la légalité, participant d'un processus continu de sophistication : à la sophistication du contrôle des actes et des pouvoirs du juge, s'ajoute la sophistication du contenu des conclusions du demandeur.

²⁴²¹ CE, 19 mai 1989, *Laugt et Société d'expansion hôtelière du Languedoc*, n° 71390, 71671, rec. t. 868.

²⁴²² CE, 12 décembre 2012, *Commune de Vaugneray*, n° 336021, inédit. L'arrêt est rendu conformément aux conclusions de Maud Vialettes ayant écarté cette priorisation : « le juge administratif n'étant pas lié, en l'état de votre jurisprudence – mais peut-être évoluera-e-telle ? (...) – et, en tout état de cause, pensons-nous, indiscutablement en cassation, par un tel ordre de présentation, qui ne saurait valoir que pour les conclusions. » (concl. inédites).

²⁴²³ G. Eveillard, *loc. cit.*, spéc. p. 34.

²⁴²⁴ S. Roussel, comm. sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN, DA*, 2019, n° 5, comm. 25, spéc. p. 21.

809. La jurisprudence *EDEN* rappelle l'étonnement que formulait René Chapus devant « l'extraordinaire liberté que (...) le juge administratif prend – et est en droit de prendre – à l'égard des moyens invoqués »²⁴²⁵. A cet affranchissement du juge que l'éminent auteur percevait « comme une intéressante illustration des pouvoirs inquisitoriaux dont il est investi »²⁴²⁶, s'oppose désormais, sans la faire disparaître, la possibilité d'une restriction de la liberté du juge dans le choix du moyen, imposée par le requérant en fonction de ses attentes quant à la portée de l'annulation. Autrement dit, « L'idée d'un juge paternaliste et omniscient, qui saurait mieux que le requérant lui-même où se trouvent ses intérêts, est repoussée. »²⁴²⁷

810. La volonté du requérant encadrée – Cependant la volonté du requérant est triplement encadrée. Premièrement, il ne pourra hiérarchiser ses conclusions d'annulation que dans le délai de recours, délai restreint, source de stabilité du cadre de l'instance. Ce délai est identique à celui dans lequel le requérant doit motiver sa requête, à cette différence évidente, mais essentielle, que le défaut de hiérarchisation de la requête dans le délai de recours n'entache pas ce dernier d'irrecevabilité. Deuxièmement, la hiérarchisation des conclusions doit être expressément formulée. La jurisprudence d'application révélera où le juge administratif admet de placer le curseur entre exigence de formalisme et effort d'interprétation des conclusions, notamment lorsqu'elles sont présentées sans le ministère d'un avocat. Troisièmement, les requérants ne peuvent hiérarchiser indéfiniment n'importe quel moyen à l'égard de n'importe quel autre. La hiérarchisation ne peut s'opérer qu'à un seul étage, et à l'égard d'un seul critère, celui de la cause juridique fondant la demande d'annulation opposant, dans le contentieux de l'excès de pouvoir, légalité interne et externe.

811. Enfin, la création d'un nouvel ordre de priorité pourra s'accompagner de quelques risques de complication qui devront être éclaircis, en cas de chevauchement de plusieurs ordres de priorité, si, par exemple, les moyens du requérant soutenant sa demande d'annulation principale ne permettent qu'une annulation partielle, tandis que ceux soutenant sa demande subsidiaire permettent une annulation totale.

ii) Une priorisation alignée sur une division de la demande d'annulation en fonction des causes juridiques invoquées

812. Une solution inédite – La solution est audacieuse car elle distingue deux chefs de demande, non pas en fonction de leur objet mais en fonction de leur fondement. La priorité de la demande d'annulation totale sur la demande d'annulation partielle, de la cassation sans

²⁴²⁵ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 60.

²⁴²⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 1083 – 3°), p. 966.

²⁴²⁷ S. Roussel, comm. sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *loc. cit.*, spéc. p. 21.

renvoi sur celle avec renvoi, comme la priorité de l'injonction à délivrer un acte sur l'injonction à réexaminer une situation, se conçoit par la distinction du contenu de ce qui est décidé. En revanche, l'annulation produit sur la décision administrative le même effet, qu'elle soit fondée sur une illégalité interne ou externe : la disparition rétroactive, immédiate et *erga omnes*. L'affirmation fréquente qu'à la suite d'une annulation pour vice de procédure, l'administration peut « reprendre la même décision »²⁴²⁸, est une facilité de langage qui ne doit pas faire oublier que la décision que prend l'administration à la suite d'une annulation, même si son contenu est identique à celle annulée, est toujours une nouvelle décision, et que l'annulation contentieuse pour illégalité interne ou externe demeure fondamentalement la même décision juridictionnelle²⁴²⁹.

iii) Une division des chefs de demande ravivant la théorie des causes juridiques en contentieux de la légalité

813. Si la distinction entre légalité interne et externe déterminait déjà la recevabilité des moyens invoqués au-delà du délai de recours, selon une jurisprudence classique²⁴³⁰, elle n'imposait nul ordre de priorité dans l'examen des moyens. Certes, il a pu être affirmé, par René Chapus, « qu'il est naturel de commencer par l'examen de la légalité externe d'une décision »²⁴³¹ et que, selon le Doyen Vedel, « La logique et le principe de l'économie des moyens veulent qu'avant de rechercher si le contenu d'un acte juridique est ou non conforme au droit, le juge se demande si l'acte émane d'une autorité compétente et s'il a été pris selon les formes et selon la procédure prescrites. »²⁴³² Cependant, les demandes d'annulation accompagnées d'une demande d'injonction ont révélé la nécessité d'inverser cet ordre d'examen²⁴³³.

814. La distinction des deux causes juridiques en contentieux de la légalité semblait vouée à une obsolescence à moyen terme. C'est du moins le constat vers lequel la doctrine semblait converger. A titre de preuve, dans la même année 2018, peu de temps avant l'arrêt *EDEN*, le professeur Defoort soulignait que « la très classique distinction entre légalité interne et externe voit son utilité contentieuse relativisée », dès lors que « les conséquences juridiques qui y sont attachées se trouvent, en fin de compte, réduites à l'application de la

²⁴²⁸ P. ex. : R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1221, p. 1110 ; A. Courrèges, S. Daël, *op. cit.*, p. 267 ; M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 986, p. 484.

²⁴²⁹ Sur ce point, *cf.* n° 305 et s.

²⁴³⁰ CE Ass., 15 juillet 1954, *Société des forges et aciéries de Saint-François*, rec. 482, appliquant en excès de pouvoir la solution CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, rec. 88, consacrée en cassation.

²⁴³¹ R. Chapus, *loc. cit.*, spéc. p. 63.

²⁴³² G. Vedel, préface in A. Calogeropoulos, *Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs*, thèse, LGDJ, 1983.

²⁴³³ Ce que proposa et fit Didier Chauvaux in concl. sur CE, 28 février 2001, *MM. Philippart et Lesage*, *RFDA*, 2001, p. 390. Sur ce point, *cf.* n° 461.

jurisprudence *Intercopie* et à la distinction des causes juridiques »²⁴³⁴. Quelques mois auparavant un magistrat administratif questionnait « L'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et interne », dont l'utilité semblait se résumer, à nouveau, à la fameuse jurisprudence *Intercopie*²⁴³⁵. L'abandon de celle-ci est depuis longtemps souhaité par certains²⁴³⁶ en tant que jurisprudence la « plus critiquée » du contentieux administratif²⁴³⁷. Récemment, l'ouverture par le décret JADE de 2016 de la possibilité de cristalliser les moyens invoqués²⁴³⁸ a suscité un renouveau du souhait d'abandon de cette jurisprudence²⁴³⁹. Sa disparition fût également souhaitée comme complément de la jurisprudence *CFDT Finance*²⁴⁴⁰.

Voilà cependant que l'arrêt *EDEN* ravive la portée de la distinction des causes juridiques en excès de pouvoir pour lui donner une ampleur nouvelle. Jean Kahn, dans ses conclusions précitées, soulignait que la hiérarchisation de la demande d'annulation en fonction de la cause juridique permettrait, à l'inverse de la jurisprudence *Intercopie*, de faire jouer la théorie des causes juridiques en contentieux de la légalité, cette fois, en faveur du requérant²⁴⁴¹, argument repris par Sophie Roussel dans ses conclusions²⁴⁴².

815. L'imperfection de la distinction entre illégalités internes et externes au regard de leurs effets – L'arrêt *EDEN* constitue donc une nouvelle étape, importante, d'une théorie marquée par les années 1950²⁴⁴³. En 1956, Jean Kahn tente, dans ses conclusions sur

²⁴³⁴ B. Defoort, « Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux : à propos de quelques arrêts récents », *RFDA*, 2018, p. 1071, spéc. p. 1077.

²⁴³⁵ J. Robbe, « De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne », *RFDA*, 2018, p. 85.

²⁴³⁶ V. notamment D. Bailleul, « Vers la fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *DA*, 2008, n° 4, étude n° 9.

²⁴³⁷ P. Cassia, obs. sous CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, *GACA*, 6^e éd., n° 51.1, p. 1045.

²⁴³⁸ Article R. 611-7-1 CJA du décret précité du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.

²⁴³⁹ V. J. Robbe, *loc. cit.*, spéc. p. 98 ; F. Poulet, « La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016. Quelles avancées, quels reculs ? », *loc. cit.*, spéc. p. 284.

²⁴⁴⁰ V. P. Delvolvé, obs. sous CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *RFDA*, 2018, p. 665, spéc. p. 666 : « L'arrêt Fédération CFDT doit conduire même à aller plus loin en revenant complètement sur la solution *Intercopie* : puisqu'à l'occasion d'une exception d'illégalité ou d'une demande d'abrogation d'un acte réglementaire présentée après l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir contre cet acte, peuvent toujours être invoqués des chefs d'illégalité portant sur le contenu de l'acte, il faut admettre qu'un requérant n'ayant pas mentionné dans son recours des vices tenant au contenu de l'acte, puisse le faire au-delà du délai de recours. ».

²⁴⁴¹ J. Kahn, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, précit. : « Puisque la théorie de la demande joue en général contre le requérant, elle doit aussi, le cas échéant, jouer en sa faveur. ».

²⁴⁴² S. Roussel, concl. sur CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *RFDA*, 2019, p. 281.

²⁴⁴³ Cette époque concentre des moments essentiels de la théorisation de l'opposition entre légalité externe et interne. En 1951, le conseiller d'Etat François Gazier propose un « Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir » qui, mettant à jour la traditionnelle classification quadripartite de Laferrière, propose de regrouper les cas d'ouverture entre illégalités externes et internes ((F. Gazier, « Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950 », *EDCE*, 1951, p. 77). En 1952, dans sa thèse, Prosper Weil insiste sur la distinction des conséquences d'une annulation « selon que l'illégalité constatée

l'arrêt *Dame veuve Ginestet*, de théoriser la distinction de ces deux causes juridiques, selon l'idée que « le requérant qui entend faire censurer l'irrégularité d'un acte administratif (son illégalité externe) ne demande pas exactement la même chose que celui qui prétend en faire constater l'illégalité interne. Celui-ci dénie tout droit à l'administration de faire ce qu'elle a fait ; celui-là lui fait seulement grief de l'avoir fait comme elle l'a fait, (...) »²⁴⁴⁴. La distinction se traduirait alors concrètement par la différence de portée des annulations, dès lors que, fondée sur une illégalité externe, elle n'empêche pas généralement l'administration de prendre une nouvelle décision de même contenu. Cependant, la distinction des effets de l'annulation au regard de la distinction entre illégalités externes et internes n'est pas parfaite. L'annulation d'un acte pour irrégularité des motifs peut également conduire à l'édiction d'une nouvelle décision qui, fondée sur de nouveaux motifs, réitérera le même contenu, à l'instar des effets que peut avoir une annulation pour motif de légalité externe²⁴⁴⁵. MM. Faure et Malverti, dans leur chronique sur l'arrêt *EDEN*, rappellent à ce propos que « tous les motifs d'illégalité interne ne se valent pas »²⁴⁴⁶. Il y a, là, une limite à l'intérêt de la distinction entre illégalités externes et internes, que les chroniqueurs du Conseil d'Etat avaient soulevé dès après les conclusions précitées de Jean Kahn théorisant cette distinction en 1956²⁴⁴⁷. Ils pouvaient en conclure qu'« En réalité, ce système n'a pour lui qu'un mérite, mais qui est pratiquement de grande importance en ce domaine : celui de la simplicité. »²⁴⁴⁸ Cette considération demeure essentielle pour expliquer le choix d'adopter la division légalité interne – externe comme critère de division de la demande d'annulation dans l'arrêt *EDEN*.

Cette simplicité l'emporte sur les autres inconvénients de l'opposition illégalités internes et externes tenant aux incertitudes souvent relevées de l'appartenance de certains vices à l'une ou l'autre de ces deux catégories²⁴⁴⁹.

816. L'arrêt *EDEN* dans le contexte d'un encadrement croissant des illégalités externes – Les dernières années du contentieux administratif sont marquées par un encadrement croissant des illégalités externes. L'Assemblée du contentieux, par l'arrêt

par le juge aura trait à l'acte *instrumentum* ou à l'acte *negotium*. » (P. Weil, *op. cit.*, p. 39.) En 1953, la Section du contentieux rend l'arrêt précité *Société Intercopie*, distinguant en cassation les deux causes juridiques, régularité interne et externe, pour l'appréciation de la recevabilité des moyens nouveaux. Un an plus tard, cette jurisprudence est étendue aux moyens soulevés à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dans l'arrêt *Société des aciéries et forges de Saint-François* (CE Ass., 15 juillet 1954, *Société des aciéries et forges de Saint-François*, rec. 482, *RPDA*, 1954, p. 205, concl. Laurent).

²⁴⁴⁴ J. Kahn, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, précit.

²⁴⁴⁵ Sur ce point *cf.* n° 279.

²⁴⁴⁶ Y. Faure, C. Malverti, chron. sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *AJDA*, 2019, p. 271, spéc. p. 275.

²⁴⁴⁷ J. Fournier, D. Labetoulle, chron. sous CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 223, spéc. p. 225.

²⁴⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁴⁹ Sur cette difficulté, v. récemment, J. Robbe, *loc. cit.*, spéc. p. 86 sq., et R. Hostiou, « La demande en appréciation de légalité externe des décisions à caractère non réglementaire », *RDI*, 2019, p. 205, spéc. p. 206 sq.

Danthony du 23 décembre 2011²⁴⁵⁰, fournît le mode d'emploi de la neutralisation des vices de procédure, puis dans l'arrêt, également précité, *CFDT Finance* du 18 mai 2018²⁴⁵¹, restreignît la possibilité de leur invocation, relativement aux actes réglementaires, à l'appui d'une exception d'illégalité ou d'un recours contre un refus d'abroger l'acte, poursuivant, selon certaines analyses, « le processus déjà bien engagé de dévaluation de certains vices de légalité externe »²⁴⁵². L'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, qui avait instauré une restriction similaire dans le temps de l'invocation des moyens à l'appui d'une exception d'illégalité, ne concernait que des vices de légalité externe²⁴⁵³. Sur le fondement des articles R. 122-12 et R. 222-1 CJA, modifiés sur ce point par un décret de 2006, les requêtes peuvent être rejetées par ordonnance si elles ne comportent « que des moyens de légalité externe manifestement infondés »²⁴⁵⁴. De même, la neutralisation de l'effet rétroactif ou immédiat d'une annulation contentieuse, en application de la jurisprudence *Association AC !*²⁴⁵⁵, trouverait « un terrain d'élection lorsque l'illégalité tient à un vice de forme ou de procédure »²⁴⁵⁶. La progression du plein contentieux porte aussi en elle un potentiel recul de l'invocabilité des vices de légalité externe dans la mesure où le Conseil d'Etat entend concentrer l'office du juge, dans tel contentieux, sur l'examen direct des droits du requérant²⁴⁵⁷. La volonté d'éviter les annulations pour illégalité externe a enfin conduit le législateur, par la loi précitée du 10 août 2018, à créer à titre expérimental un rescrit juridictionnel permettant au juge de délivrer, en amont de tout contentieux, un brevet de légalité externe au bénéficiaire de certains actes, de telle sorte que leur légalité externe ne pourra plus être contestée à l'appui d'un éventuel recours juridictionnel ultérieur²⁴⁵⁸.

L'encadrement croissant des illégalités externes, comme l'avançaient respectivement les professeurs Cassia et Seiller suite à l'arrêt *Danthony*, témoignerait-elle d'une « sévérité (...) à l'encontre des vices de procédure »²⁴⁵⁹ ou d'un « mépris pour la légalité externe » selon lequel il y aurait « une certaine bassesse à s'intéresser aux procédés de fabrication des actes administratifs et une plus grande noblesse dans l'étude de leur légalité interne »²⁴⁶⁰. C'est un

²⁴⁵⁰ CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, précit.

²⁴⁵¹ CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, précit.

²⁴⁵² O. Mamoudy, « Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *ADJA*, 2019, p. 1108, spéc. p. 1113.

²⁴⁵³ Cf. n° 749.

²⁴⁵⁴ Décret n° 2006-1708 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative, articles 6 et 7.

²⁴⁵⁵ CE Ass, 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, précit.

²⁴⁵⁶ P. Cassia, note sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *RFDA*, 2012, p. 296 ; O. Mamoudy, « Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *loc. cit.*, spéc. p. 1111.

²⁴⁵⁷ V. p. ex., l'exclusion des vices propres à l'appui du recours contre une décision relative aux droits de l'intéressé au RSA, CE Sect., CE Sect., 27 juillet 2012, *Labachiche*, précit. et CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, précit. Cf. n° 742.

²⁴⁵⁸ Cf. n° 689 et 712.

²⁴⁵⁹ P. Cassia, note sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *loc. cit.*

²⁴⁶⁰ B. Seiller, « L'illégalité externe, commode bouc émissaire », *AJDA*, 2012, p. 1609.

argument que les chroniqueurs du Conseil d'Etat contestent, par anticipation, dans leur chronique sur l'arrêt *CFDT Finance* : l'encadrement des illégalités externes s'inscrit dans un « recentrage du juge sur la portée utile de son office » et s'explique non pas « à raison de leur nature mais bien à raison de leurs effets »²⁴⁶¹. De façon similaire, les chroniqueurs sur l'arrêt *EDEN* justifient la division de la demande d'annulation en fonction de la cause juridique comme une réponse « au souci de conférer une portée utile, pour le requérant, à l'annulation prononcée par le juge. »²⁴⁶² Cette distinction, que mettaient notamment en lumière Prosper Weil et Jean Kahn dans leurs analyses précitées, tend de plus en plus à s'imposer, notamment par l'ouverture croissante des possibilités de régulariser les actes uniquement entachés d'un vice de forme ou de procédure, justifiant une annulation seulement partielle d'un acte indivisible²⁴⁶³, un sursis à statuer le temps d'une régularisation²⁴⁶⁴, ou la conditionnalité d'une injonction en l'absence de régularisation²⁴⁶⁵.

817. Une nouvelle étape dans le renouvellement du régime des illégalités externes – Si les requérants ont la possibilité de subsidiariser la légalité interne, dans des hypothèses évoquées par le rapporteur public, il est clair que la jurisprudence *EDEN* s'inscrit dans la prise de conscience des insuffisances d'une annulation pour illégalité externe. Cependant, l'arrêt commenté n'organise pas une minorisation de la légalité externe. Priorité ne signifie pas exclusivité : l'arrêt *EDEN* n'interdit pas au juge d'accueillir des moyens de légalité externe dans l'hypothèse où il seraient subsidiarisés par le requérant, mais seulement de privilégier un motif d'illégalité externe au détriment d'un motif d'illégalité interne. Ainsi cette jurisprudence épargne-t-elle aux requérants la stratégie de s'abstenir de soulever des moyens de légalité externe pour éviter que le juge économise, au profit de ceux-ci, les moyens de légalité interne. Par la hiérarchisation qui leur est ouverte, les requérants pourront soulever des moyens de légalité externe sans crainte que le juge se borne à ne répondre qu'à ces derniers.

Sous cet angle, les jurisprudences *Danthony*, *Fédération CFDT* et *EDEN* peuvent être reliées comme un trio complémentaire dans le renouvellement du régime des vices de légalité externe : encadrés dans leurs conséquences, restreints dans leur invocation, subsidiarisés dans

²⁴⁶¹ S. Roussel, C. Nicolas, chron. sous CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *AJDA*, 2018, p. 1206, spéc. p. 1208.

²⁴⁶² Y. Faure, C. Malverti, chron. sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *AJDA*, 2019, p. 271, spéc. p. 274.

²⁴⁶³ Article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

²⁴⁶⁴ Articles L. 600-5-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme ; CE, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, n° 395963, rec. 296, concl. Burguburu ; *AJDA*, 2018, p. 272, chron. Roussel et Nicolas ; *RFDA*, 2018, p. 357, concl. Burguburu, *ibid.*, p. 370, note Noguellou.

²⁴⁶⁵ CE Sect., 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, précit.

leur examen.

2. UNE DÉROGATION PROBLÉMATIQUE AU RÉGIME GÉNÉRAL DES CONDITIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

818. L'inachèvement de l'arrêt *EDEN* résulte d'un compromis entre la volonté du Conseil d'Etat de prévenir les effets néfastes de l'économie des moyens, et celle de ne pas la remettre réellement en cause. A cet égard, la crise de l'économie des moyens se perpétue dans la réponse qui lui est apportée : l'attachement du juge à cette pratique continue de se manifester dans les modalités qu'il adopte pour prévenir ses effets négatifs. La Section du contentieux ouvre en effet au juge, lorsqu'il est en mesure d'accueillir un moyen soutenant la demande subsidiaire, mais qu'aucun des moyens soutenant la demande principale n'est fondé, la possibilité de ne pas répondre expressément à ces moyens principaux. Ainsi, précise l'arrêt *EDEN*, « dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale mais qu'il retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée ».

La possibilité pour le juge d'économiser dans ce cas les moyens prioritaires déroge au régime général des conditions de l'économie des moyens. Le juge ne saurait en principe rejeter la demande principale sans répondre expressément aux moyens régulièrement invoqués qui la soutiennent. Dès lors que le juge accueille la demande subsidiaire et rejette la demande principale dans le dispositif, il apparaît que tout moyen soutenant la demande principale est susceptible de modifier la solution. Écarter la demande d'annulation principale, chef de demande à part entière, sans répondre expressément aux moyens qui la soutiennent, c'est passer sous silence des moyens invoqués et susceptibles de modifier la solution.

C'est même, au-delà, traiter par prétériorité, non pas seulement des moyens, mais l'entière d'un chef de demande. En permettant le rejet implicite de l'ensemble des moyens soutenant le chef de demande principal, le Conseil d'Etat autorise, par construction, le rejet implicite du chef de demande lui-même.

Les raisons de cette souplesse sont assumées par le rapporteur public : alléger la charge de travail pesant sur les juges. Sur ce point, il faut rappeler que l'économie de temps permise par l'économie des moyens est relative compte tenu de ce que le rapporteur, dans la note qu'il rédige, a déjà procédé à l'examen exhaustif des moyens. Il est, par ailleurs, de la tradition du juge administratif de ne pas s'étaler en motifs trop abondants.

La solution vaut également en cas de hiérarchisation de la demande d'injonction. Si

aucun des moyens soutenant la demande d'injonction formulée à titre principal ne peut être accueilli, le juge est en droit d'accueillir un moyen soutenant la demande d'injonction formulée à titre subsidiaire sans répondre à ceux soutenant la demande formulée à titre principal. Il rejette alors la demande d'injonction formulée à titre principal sans répondre expressément aux moyens qui étaient susceptibles d'en justifier l'accueil.

La possibilité d'économiser dans ce cas les moyens prioritaires rompt avec les garanties minimales offertes par le régime général des conditions de l'économie des moyens : le requérant ignorera pourquoi sa demande prioritaire a été écartée. Alors même que le moyen a été régulièrement formulé par le justiciable et que sa réponse était nécessaire à la détermination de la solution, le juge peut ne lui réserver qu'un silence.

819. Les autres priorisations de moyens ou de conclusions, précédemment exposés, ne s'affranchissent pas des garanties minimales du régime de l'obligation de réponse expresse aux moyens. Les jurisprudences citées sur ces points confirment que, quand il accueille une demande d'annulation partielle, le juge doit expressément rejeter l'ensemble des moyens soutenant la demande d'annulation totale ; quand il prononce une cassation avec renvoi, alors que certains moyens auraient permis la cassation sans renvoi, le juge écarte expressément ces derniers ; de même avec les moyens prioritaires dans le contentieux des sanctions de l'AMF, ou dans le contentieux des homologations de PSE²⁴⁶⁶.

820. La nécessité d'imposer le rejet exprès des moyens prioritaires – A juste titre, les chroniqueurs du Palais-Royal sur cet arrêt ont fait part de leurs « réserves » quant à cette « dispense de motivation » qui semble « difficile à justifier au regard du principe de motivation des jugements. »²⁴⁶⁷ On ne peut donc que souhaiter que le Conseil d'Etat tire pleinement les conséquences de l'ordre de priorité instauré par la jurisprudence *EDEN*, en imposant le rejet explicite des moyens prioritaires dans le cas où le juge accueille la demande d'annulation subsidiaire. Il faut espérer qu'un premier temps d'application et d'acclimatation de cette jurisprudence et de sa technique précède, une fois les inquiétudes dissipées, la régularisation des obligations du juge en la matière. C'est la condition de l'aboutissement de la jurisprudence *EDEN*.

821. Le régime général des conditions de l'économie des moyens demeure néanmoins le régime de droit commun, en ce sens que les règles ne diffèrent que si le requérant formule une demande d'injonction ou choisit de hiérarchiser sa demande d'annulation comme le lui

²⁴⁶⁶ L'illustrant clairement, CE, 7 février 2018, *Société AEG Power Solutions*, n° 407718, rec. 28.

²⁴⁶⁷ Y. Faure, C. Malverti, chron. sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *AJDA*, 2019, p. 271, spéc. p. 276.

permet l'arrêt *EDEN*. En l'absence de ces initiatives, le régime de droit commun s'applique et le juge est obligé de répondre expressément à tout moyen régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution.

822. Un second souhait doit être formulé, relativement à l'hypothèse d'accueil de la demande prioritaire. Dans la continuité d'une prévention des risques de l'économie des moyens et d'une logique de priorité de certains moyens sur d'autres, on peut envisager que le Conseil d'État impose, plus tard, de se prononcer expressément sur l'ensemble des moyens susceptibles d'être accueillis au soutien de la demande d'annulation principale. Autrement dit, pour assurer la pleine efficacité de la hiérarchisation des conclusions, l'accueil d'un moyen principal n'autoriserait pas l'économie d'un autre moyen principal susceptible, lui aussi, de justifier l'annulation.

*

CONCLUSION DE SECTION

823. Cantonner et ordonner le débat contentieux, le double encadrement de l'économie des moyens – La possibilité pour le juge de pratiquer l'économie des moyens peut être encadrée, d'une part, par une restriction du champ du débat contentieux, d'autre part, par une priorisation contraignante de l'ordre d'examen des moyens.

824. Variété des hypothèses de restriction des moyens invocables – Les restrictions des moyens invocables, consistant à frapper d'inopérance ou d'irrecevabilité de nouveaux moyens, permettent de soustraire certains moyens du débat contentieux pour reconfigurer le champ pertinent de l'examen du juge. La frustration suscitée par l'économie de certains moyens au profit d'autres, peut en réalité révéler l'inadéquation du champ des moyens invocables avec l'office prétendu du juge dans un contentieux donné. Ces restrictions sont diverses, et ont été distinguées en deux types : les restrictions objectives, consistant à déterminer, indépendamment du requérant, les illégalités qui ne pourront être invoquées dans tel contentieux ; les restrictions subjectives, consistant à faire varier les moyens invocables en fonction de la situation particulière du requérant à l'égard de l'acte attaqué. Les restrictions objectives sont pour certaines uniquement matérielles (exclusion des vices propres ou limitation aux vices propres), ou associent un facteur temporel (irrecevabilité de certains moyens à compter d'un délai déterminé). Les restrictions subjectives sont essentiellement articulées autour de la notion d'intérêt à agir. Si leur multiplication menace le droit au recours effectif, à l'instar des restrictions objectives, elle peut également affecter la conception même

du contentieux de la légalité, traditionnellement conçu comme objectif et déniait en principe la notion d'intérêt à invoquer un moyen.

825. Variété des hypothèse de priorisation des moyens examinés – La liberté de pratiquer l'économie des moyens peut également être restreinte lorsque s'impose au juge un ordre de priorité dans le choix du moyen fondant la solution. Il est alors interdit au juge d'économiser un moyen prioritaire au profit d'un moyen non prioritaire. Dans une première catégorie, l'ordre de priorité peut directement résulter des caractéristiques propres aux moyens, en fonction de leur lourdeur d'examen, de l'importance particulière attachée à la norme protégée, ou de leur portée, c'est-à-dire de leurs conséquences dans l'exécution de la chose jugée. Dans une seconde catégorie, l'ordre de priorité est indirectement aligné sur une hiérarchisation des conclusions : les moyens soutenant le chef de demande prioritaire sont eux-mêmes prioritaires à l'égard des moyens soutenant le chef de demande subsidiaire.

826. Nouveaux ordres de priorité instaurés par la jurisprudence *EDEN* – L'arrêt de Section du 21 décembre 2018, *Société EDEN*, instaure une double hiérarchisation. D'abord, à l'égard de la demande d'injonction : les moyens soutenant la demande d'injonction formulée à titre principal sont prioritaires sur les moyens soutenant la demande d'injonction formulée à titre subsidiaire. Ensuite, l'arrêt ouvre au requérant en excès de pouvoir la possibilité de diviser et hiérarchiser sa demande d'annulation en fonction des causes juridiques sur lesquelles elle se fonde : l'annulation pour illégalité interne pourra être prioritaire sur l'annulation pour illégalité externe, et inversement. Cette dernière solution est à plusieurs égards originale : elle est décidée et déterminée par le requérant ; elle consiste à diviser la demande, non pas en fonction de son objet, mais de son fondement. L'ordre de priorité décidé par le requérant s'impose au juge qui ne pourra plus, si un moyen prioritaire et un moyen subsidiaire sont fondés, choisir librement de retenir le second au détriment du premier. En permettant au requérant d'imposer au juge un ordre de priorité dans le choix du moyen, cette jurisprudence, participant de la subjectivisation du contentieux de la légalité, permet de rapprocher les règles du procès administratif des attentes du justiciable.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

827. Un mouvement de restriction croissant – Une vue d'ensemble des restrictions apportées à l'économie des moyens révèle leur diversité et leur dynamisme. D'une part, pour prévenir les effets néfastes de l'économie des moyens, Conseil d'Etat et législateur disposent

d'une variété d'outils adaptés à la diversité des contentieux et des problématiques : l'interdiction de l'économie des moyens peut être totale ou partielle ; l'encadrement de l'économie des moyens peut se faire en amont ou en aval, en cantonnant le débat contentieux, par restriction des moyens invocables, ou en ordonnant le débat contentieux, par priorisation des moyens examinés, selon plusieurs modalités possibles. D'autre part, la temporalité de ces restrictions les rassemble dans une même dynamique contemporaine de restriction croissante de l'économie des moyens, de l'interdiction en contentieux de l'urbanisme en 2000, à l'arrêt *EDEN* en 2018.

La restriction de l'économie de moyens est-elle achevée ? Les arrêts d'Assemblée Département de Tarn-et-Garonne de 2014 et Fédération CFDT de 2018 marquent respectivement la consécration des restrictions subjectives et objectives des moyens invocables, sans nécessairement signer leur aboutissement. Les dynamiques à l'œuvre sont en effet puissantes. Le recul du principe de légalité au profit de la sécurité juridique et de la subjectivisation du contentieux administratif conduit à une restriction croissante des moyens invocables, avec comme conséquence secondaire, mais réelle, une concentration du juge sur un nombre restreint de moyens, donc *in fine* une marge de manœuvre réduite dans la pratique de l'économie des moyens. Quant à l'arrêt *EDEN*, il donne une autre ampleur à la priorisation des moyens examinés et apparaît comme la piste privilégiée par le Conseil d'Etat pour prévenir les effets négatifs de l'économie des moyens. Cette jurisprudence a vocation à s'étendre, au-delà du contentieux de l'excès de pouvoir, à tout contentieux de la légalité posant des problématiques similaires, notamment dans les contentieux objectifs de pleine juridiction.

828. Complexification de l'état du droit – Associés les uns aux autres, ces encadrements complexifient le droit du contentieux administratif. Une multiplication des ordres de priorité entre moyens conduirait à des mécanismes excessivement techniques. A mesure que les obligations du juge croissent, le droit se complexifie et chaque nouveau pas en ce sens rapproche le juge d'une obligation de réponse exhaustive aux moyens invoqués. La jurisprudence *EDEN* « opère un saut supplémentaire dans le développement de la technicité », et l'on peut douter que « le profane » puisse être « à même d'effectuer les choix stratégiques qui s'imposent. »²⁴⁶⁸ Ces difficultés techniques relatives à la priorisation des moyens seraient absorbées par une hypothétique interdiction de l'économie des moyens de fond. La perspective se dessine où les obligations du juge seront suffisamment accrues et complexes qu'il apparaîtra plus avantageux d'imposer une interdiction générale de l'économie des

²⁴⁶⁸ G. Eveillard, *loc. cit.*, spéc. p. 36.

moyens, sous sa forme la plus simple : l'obligation de réponse exhaustive à tout moyen de fond invoqué dès lors que la requête est recevable.

* * *

CONCLUSION DE TITRE

829. Technicité et enjeu des conditions de l'économie des moyens – La restriction de l'économie des moyens pose des questions assurément techniques, comme le vérifie le contenu de ce titre. Le sujet est vaste au regard de la variété des modalités de restriction : interdictions totales, partielles, restrictions subjectives et objectives des moyens invocables, priorisations directes et indirectes des moyens examinés. Ces restrictions s'articulent au régime général de l'obligation de réponse aux moyens, dont une systématisation a été proposée : le juge est en principe obligé de répondre expressément à tout moyen régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution. Les notions de principe dispositif et d'inopérance ont été mobilisées pour exposer la logique de ce système de règles.

830. La technicité de ces questions ne doit pas en occulter l'enjeu : le droit au silence du juge. Les restrictions apportées à l'économie des moyens tendent à limiter et encadrer ce silence pour en prévenir les effets négatifs, analysés dans la précédente partie de cette étude. Une tension apparaît alors, entre un mouvement nécessaire de restriction de l'économie des moyens et l'attachement du juge administratif à son droit au silence. Le diable est dans les détails et les modalités que le Conseil d'Etat donne aux principales mesures d'interdiction et d'encadrement de l'économie des moyens soulignent une réticence à trop restreindre ce droit. Pour en limiter la portée, le Conseil d'Etat a interprété l'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme comme autorisant l'économie des moyens non accueillis. Dans le cadre de la jurisprudence *EDEN*, il a autorisé, en cas de rejet de la demande principale et d'accueil de la demande subsidiaire, à économiser les moyens soutenant la première, par exception au régime général de l'obligation de réponse aux moyens.

831. Le maintien de l'économie des moyens par l'extension du champ de l'implicite – Ces deux solutions, relatives aux deux principales restrictions de l'économie des moyens, doivent être rapprochées : elles s'appuient sur la technique du rejet implicite. Pour autoriser l'économie de ces moyens, le Conseil d'Etat considère que le silence du juge vaut rejet implicite. Ainsi, la haute juridiction maintient, dans une certaine mesure, le silence du juge en lui attribuant une signification.

Alors que l'économie d'un moyen ne vaut en principe ni rejet ni accueil, les réformes de l'économie des moyens conduisent à une extension du champ de l'implicite. Cette remise en cause des conséquences de principe d'une économie de moyens doivent elles aussi être discutées.

TITRE 2. REDÉFINITION DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS, LA SIGNIFICATION DU SILENCE

« Le juge administratif ne peut ainsi jamais faire sans dire, même s'il n'est pas toujours tenu d'en dire beaucoup. »²⁴⁶⁹

J.-H. STAHL

832. En posant la question de la signification du silence du juge, l'étude des conséquences de l'économie d'un moyen interroge le cœur de l'office juridictionnel : le juge peut-il décider sans s'exprimer, peut-il faire sans dire ? La réponse se formule en un principe et une exception. Le principe veut que le silence du juge à l'égard d'un moyen soit dépourvu de valeur, autrement dit, n'entraîne pas de décision par préterition, ne valant ni accueil ni rejet implicite. C'est autour de ce principe que s'articule le régime général des conséquences de l'économie des moyens (*Chapitre 1*). Par exception cependant, certains silences du juge valent décision : dans des cas limités et conditionnés, l'économie d'un moyen vaut rejet implicite de ce moyen. Du fait d'un apparent paradoxe, ces hypothèses sont en extension sous l'effet de la restriction croissante de l'économie des moyens : pour limiter la portée de l'interdiction ou de l'encadrement de l'économie des moyens, le Conseil d'Etat maintient une marge de silence au juge en attribuant une signification à ce silence. Il en résulte une extension, problématique, du champ de l'implicite. C'est l'un des principaux effets, sur les conséquences de l'économie des moyens, des restrictions étudiées, qui conduisent également à adapter les règles encadrant la contestation des décisions juridictionnelles (*Chapitre 2*).

²⁴⁶⁹ J.-H. Stahl, « Dire et faire. Brèves remarques sur ces deux fonctions du Conseil d'Etat », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007, p. 783, spéc. p. 785.

CHAPITRE 1. LA PRÉEXISTENCE D'UN RÉGIME GÉNÉRAL DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

833. L'économie, troisième sort du moyen – Le sort du moyen est ici entendu comme la décision que le juge prend à son égard. Deux sorts du moyen sont clairement identifiés en contentieux administratif : l'accueil d'un moyen et le rejet d'un moyen. Nous proposons ici d'identifier un troisième sort à part entière, l'économie d'un moyen, par la démonstration qu'il n'est assimilable ni à un accueil implicite, ni à un rejet implicite.

834. Il y a économie d'un moyen dès lors que le juge ne lui donne pas explicitement de réponse. Cette absence de réponse explicite correspond-elle à une absence totale de réponse, ou vaut-elle réponse implicite ? En effet, le silence n'est pas nécessairement dépourvu de signification, et le droit administratif connaît l'implicite. Ainsi un silence de l'administration peut-il valoir implicitement accueil ou rejet d'une demande de l'administré. Les décisions de justice connaissent également l'implicite et, pour reprendre une formule utilisée par Anne Jennequin dans sa thèse consacrée à L'implicite en droit administratif, la parole du juge peut s'accompagner d'un « silence éloquent »²⁴⁷⁰.

835. Raisonnement *a contrario* inférentiel et non inférentiel – Mais il faut adopter à l'égard des silences du juge une approche prudente et ne pas se fier au mirage d'une réponse implicite là où l'économie d'un moyen ne vaut ni n'indique accueil ou rejet. De la réponse explicite à certains moyens ne peut être déduite en principe la réponse à d'autres moyens. Sur ce point, deux formes de raisonnement doivent être distinguées : le raisonnement *a contrario* inférentiel et non inférentiel. Le premier « permet de conclure qu'une catégorie ne s'appliquant pas à un objet, il faut lui appliquer la catégorie opposée. »²⁴⁷¹ En ce sens, l'on pourrait dire que si un moyen n'est pas expressément accueilli, c'est qu'il est rejeté, ou que si un moyen n'est pas expressément rejeté, c'est qu'il est accueilli. En revanche, « l'argument *a contrario* non inférentiel ne permet d'inférer aucune conclusion »²⁴⁷², et « indique simplement que les conditions ne sont pas réunies pour trancher la question »²⁴⁷³. Ainsi, il « conduit à une suspension du jugement »²⁴⁷⁴ et, dans notre cas, à ne pas se prononcer sur le moyen économisé. Le fait de constater qu'un moyen n'a fait l'objet ni d'un accueil ni d'un rejet explicite doit alors être considéré comme ne permettant pas d'en déduire une réponse dans un

²⁴⁷⁰ A. Jennequin, *L'implicite en droit administratif*, thèse, Lille, 2007, p. 88.

²⁴⁷¹ S. Goltzberg, *L'argumentation juridique*, Dalloz, 3^e éd., 2017, p. 108.

²⁴⁷² *Ibid.*

²⁴⁷³ S. Goltzberg, *Théorie bidimensionnelle de l'argumentation juridique. Présomption et argument a fortiori*, Bruylant, 2012, p. 33.

²⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 69.

sens ou dans l'autre. C'est ce mode de raisonnement qui correspond le mieux à l'approche que doit adopter le lecteur d'une décision de justice à l'égard des moyens économisés : en principe, de l'absence d'accueil ou de rejet explicite, ne peut être déduit un accueil ou un rejet implicite. L'économie d'un moyen ne permet pas non plus, en principe, de présumer de sa valeur et n'établit pas une forme de pré-jugement, de sous-entendu ou d'indice sur ce point.

Il s'agit ici d'admettre que le juge peut opposer aux arguments des parties qui le saisissent une absence de réponse, un silence dépourvu de signification. Ainsi la *juris dictio* peut s'accompagner d'un non-dit et le juge, tenu de répondre aux parties, peut, sur certains points constitutifs du débat litigieux, ne pas répondre.

836. Economie régulière, économie irrégulière – Selon que les conditions de validité d'une économie de moyens ont été ou non respectées, l'économie sera régulière ou irrégulière. En économisant un moyen qui était à la fois régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution, le juge entache sa décision d'un vice dont il faut préciser le régime. Le principe de l'absence de valeur du silence du juge trouve deux déclinaisons, selon que l'économie du moyen est ou non régulière. En principe donc, *l'économie régulière* d'un moyen ne vaut ni accueil ni rejet (*Section 1*), tandis que *l'économie irrégulière* d'un moyen entache la décision d'un vice de légalité externe (*Section 2*).

SECTION 1. LES CONSÉQUENCES D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS RÉGULIÈRE :

NI ACCUEIL NI REJET

837. Les trois sorts du moyen : accueilli, rejeté, économisé – Un moyen peut être accueilli, rejeté ou économisé. L'économie constitue, en plus de l'accueil et du rejet, le troisième sort possible que la décision juridictionnelle peut réserver à un moyen, et n'est assimilable ni au premier ni au second. Le moyen économisé est celui auquel le juge ne répond pas expressément, à l'égard duquel il demeure silencieux quant à sa valeur.

838. Une abstention du juge – La question posée par le moyen économisé demeure sans réponse. Ainsi, « une annulation pour vice de forme ou de procédure permet de ne pas “statuer sur les autres moyens de la requête” ce qui *laisse en suspens* un problème de fond. »²⁴⁷⁵ Pour reprendre l'expression employée par Yann Aguila, l'économie d'un moyen constitue un « non-dit » correspondant à un « non-jugé » : il s'agit de « questions que le juge ne tranche pas, purement et simplement. »²⁴⁷⁶ Comme l'écrit René Chapus, « Les moyens

²⁴⁷⁵ B. Genevois, « Sur la hiérarchie des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif, op. cit.*, p. 251, spéc. p. 252 (souligné par nous).

²⁴⁷⁶ Y. Aguila, « L'officieux et le non-dit », conférence du 31 mars 2005 à la Cour de cassation, consultable sur

invoqués sont ainsi éclipsés »²⁴⁷⁷, ou encore, « rejetés dans les ténèbres extérieurs »²⁴⁷⁸. Laissé en suspens, non-jugé, éclipsé, il ne saurait en revanche être dit du moyen économisé qu'il est « réservé » par le juge, au sens où cette expression est employée dans le cadre d'un jugement avant-dire-droit²⁴⁷⁹, dès lors que l'absence de réponse au moyen ne précède ni ne prépare une réponse à venir. Le juge rend sa décision, avec autorité de chose jugée, en opposant un silence définitif au moyen tandis que l'instance se clôt.

Avant d'étudier sa signification, deux caractéristiques remarquables s'attachant à cette abstention doivent être soulignées. D'une part, elle peut susciter l'intérêt du commentateur cherchant à interpréter le silence du juge, avec plus ou moins d'audace face à l'obscurité du non-dit. D'autre part, par l'effet de l'autorité de chose jugée, cette absence de réponse peut se substituer à la précédente réponse qu'un juge, dans une autre instance, avait formulée à l'égard d'un moyen.

839. Les limites de l'interprétation devant le silence du juge. Différentes analyses face au silence juridictionnel – Le silence du juge peut ne pas passer inaperçu et attirer l'attention du commentateur remarquant que la juridiction ne s'est pas prononcée sur l'ensemble des questions de droit que le litige l'invitait à trancher. L'absence de réponse du juge ouvre le champ de l'analyse quant à la valeur du moyen économisé. Mieux, le silence peut être perçu comme entretenant « l'attrait du commentaire jurisprudentiel » : ainsi les arrêtistes « mettent à nu ce qui n'apparaît pas immédiatement dans l'énoncé du juge » et abordent « le commentaire jurisprudentiel comme dévoilement »²⁴⁸⁰. Globalement, plusieurs attitudes peuvent être adoptées par le commentateur face au silence juridictionnel.

840. Constater l'absence de réponse – La première consiste à constater que la question posée par le moyen reste sans réponse et que la décision commentée n'offre pas de prise à une analyse de la valeur du moyen. Les professeurs Hélin et Hostiou illustrent cette position, commentant une décision d'annulation d'une déclaration d'utilité publique sur le seul fondement d'une illégalité externe. Les auteurs constatent que « pratiquant, comme c'est la règle, le principe de "l'économie des moyens", le juge ne se prononce ici aucunement sur les différents moyens de légalité - externe comme interne - qui avaient été évoqués en

le site internet de la Cour de cassation : courdecassation.fr.

²⁴⁷⁷ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 62.

²⁴⁷⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1083 – 2°, p. 966.

²⁴⁷⁹ Ordonnant une mesure d'expertise dans un jugement avant-dire droit, le juge peut temporairement économiser certains moyens et, précise le Conseil d'Etat, « réserver les questions qui lui étaient ainsi soulevées », CE Sect., 18 février 1972, *Ministre des finances c. Manufacture de produits chimiques de Tournan*, rec. 156 ; CE, 8 juillet 1988, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi*, n° 86219, inédit.

²⁴⁸⁰ A. Viala, « Le point de vue du commentateur », in F. Malhière (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXI^e siècle ?*, Dalloz, 2017, p. 99, spéc. p. 103 sq.

première instance, ce qui ne met donc pas en mesure les différents protagonistes (...) de se faire une idée exacte sur d'éventuels autres vices potentiels qui seraient susceptibles d'affecter la décision dont s'agit. »²⁴⁸¹ Face à ce silence du juge, les auteurs prennent acte de l'absence de réponse : « On ne saura donc rien de plus quant aux autres vices qui seraient susceptibles d'affecter la réalisation du projet dont s'agit. »²⁴⁸² Devant le silence de la haute juridiction sur l'intérêt à agir des parlementaires²⁴⁸³, les auteurs de la chronique du Conseil d'Etat faisaient un même constat d'impuissance : « l'assemblée a décidé de maintenir la tradition du silence – ne pas affirmer, ne pas refuser – et met le commentateur mal à l'aise, car comment faire sens de ce qui n'est pas dit ? »²⁴⁸⁴.

841. Analyser la stratégie révélée par l'économie d'un moyen – Une deuxième attitude consiste à analyser la stratégie adoptée par le juge. L'exemple en a été donné précédemment avec le silence répété du Conseil d'Etat sur la question de l'intérêt à agir des parlementaires, identifié comme « stratégie d'évitement »²⁴⁸⁵. Un commentateur peut également voir dans le silence du juge, relativement à un autre contentieux, une « stratégie de l'économie des moyens », permettant « de formuler quelques spéculations » quant à la signification d'une telle omission²⁴⁸⁶. En l'espèce, l'auteur analyse le silence du juge sur un point de droit comme visant à « conserver toute la latitude possible » par anticipation de futurs contentieux²⁴⁸⁷.

842. Analyser la valeur du moyen économisé – Une troisième attitude consiste à analyser la valeur du moyen économisé, et donc le sort qui aurait du lui être réservé si le juge y avait répondu. Le commentateur peut ainsi considérer qu'un moyen économisé aurait pu être accueilli par le juge et affirmer, par exemple, à l'égard d'une décision d'annulation pour excès de pouvoir fondée uniquement sur un motif d'incompétence, qu'« Au surplus, l'arrêté était manifestement entaché de détournement de pouvoir », et que le juge aurait pu retenir également ce moyen au lieu de l'économiser²⁴⁸⁸. Dans d'autres exemples, le commentateur d'une décision peut considérer que « Le Conseil d'Etat aurait également pu retenir un deuxième motif d'illégalité », tandis qu'en accueillant un seul moyen, il « s'en est tenu à sa

²⁴⁸¹ J.-C. Hélin, R. Hostiou, note sous CAA Nantes, 13 octobre 2009, *Association chapelaine des amis du Gesvres*, n° 08NT02826, *AJDA*, 2010, p. 616, spéc. p. 622.

²⁴⁸² *Ibid.* Pour un exemple similaire, cf. H. Boualili, note sous CE, 28 avril 2006, *Fédération des syndicats agricoles MODEF*, n° 274458, *RDSS*, 2006, p. 1019, spéc. p. 1020 sqq., constatant « les silences du Conseil d'Etat » sur la légalité interne de l'acte litigieux.

²⁴⁸³ Cf. dans la première Partie, n° 133.

²⁴⁸⁴ J. Liéber, D. Botteghi, chron. sur CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, *AJDA*, 2010, p. 1635, spéc. p. 1639.

²⁴⁸⁵ F. Melleray, note sous CE, 29 octobre 2004, *Sueur et a.*, *loc. cit.*, spéc. p. 12.

²⁴⁸⁶ R. Lanneau, note sur CE Ass., 19 juillet 2017, *ANODE, DA*, n° 10, octobre 2017, comm. 43.

²⁴⁸⁷ *Ibid.*

²⁴⁸⁸ M. Waline, note sous CE, 20 juin 1930, *Association des bibliothécaires français, D.*, 1932, 3, 25, *Notes d'arrêts de Marcel Waline*, Dalloz, 2004, vol. 1, n° 99, spéc. p. 532.

méthode habituelle de l'économie des moyens. Mais, à l'évidence, d'autres motifs pouvaient conduire tout autant à la déclaration d'illégalité » de l'acte litigieux²⁴⁸⁹. A l'inverse, le commentateur peut voir dans le refus du juge de se prononcer sur un moyen une conséquence de la faiblesse de l'argumentation de la partie qui le soulève²⁴⁹⁰.

843. Analyser l'accueil d'un moyen comme l'indice du bien-fondé d'un autre moyen économisé – Une quatrième attitude, enfin, est plus audacieuse. Elle consiste à voir dans l'accueil d'un moyen une indication quant à la valeur d'un ou plusieurs moyens économisés. Une telle analyse est formulée par le professeur Hostiou dans plusieurs articles à l'égard de décisions d'annulation, en matière d'urbanisme, fondées uniquement sur un vice de forme ou de procédure²⁴⁹¹. Le juge administratif utiliserait la latitude dont il jouit à l'égard de ces moyens en fonction notamment de la régularité interne de l'acte litigieux. Il se montrerait d'autant plus rigoureux que la décision attaquée semble viciée dans sa légalité interne : « le juge administratif est enclin à se montrer d'autant plus sévère quant au respect de la régularité formelle et procédurale de l'acte qui lui est déféré qu'il nourrit des inquiétudes sur sa légalité quant au fond. Une annulation pour illégalité externe peut paradoxalement être l'indice d'une illégalité interne. En “renvoyant sa copie à l'Administration” pour des irrégularités de forme ou de procédure, le juge administratif peut penser que celle-ci lui reviendra améliorée sur le fond. »²⁴⁹² Compte tenu de la marge de manœuvre dont le juge dispose à l'égard des vices de procédure, il n'annulerait pas une déclaration d'utilité publique s'il ne percevait pas qu'elle est entachée d'illégalités internes. Ainsi, l'accueil d'un vice de procédure ne révélerait pas une rigidité du juge, mais permettrait deux choses. D'une part, elle constituerait un « raccourci »²⁴⁹³ lui permettant d'annuler la décision contestée « En se situant sur un terrain apparemment neutre et totalement objectif »²⁴⁹⁴. Le juge sait jouer de « la très grande plasticité »²⁴⁹⁵ du moyen tiré d'un vice de procédure et le retenir « quand il entend faire

²⁴⁸⁹ J.-F. Inseguet, note sous CE, 31 mars 2010, *Commune de Châteauneuf-du-Rhône*, n° 313762, *AJDA*, 2010, p. 1385, spéc. p. 1388 sq.

²⁴⁹⁰ P. ex. : P. Egéa, note sous CAA Lyon, 4 juillet 2013, *Société Institut Clinident Biopharma*, n° 12LY01194, *D.*, 2013, p. 2452, spéc. p. 2455.

²⁴⁹¹ On retrouve cette théorie in R. Hostiou, « Le droit vu du pont », *Annuaire de droit maritime et aérien*, t. 10, Nantes, 1989, p. 123 ; R. Hostiou, « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif », *RFDA*, 2012, p. 423 ; R. Hostiou, « Quand une illégalité peut parfois en cacher une autre : de la jurisprudence *Danthony* à la théorie du bilan », note sous CAA Versailles, 13 mars 2014, *Commune de Noisy-le-Grand c. OFIE*, n° 13VE01699, *RDI*, 2014, p. 395.

²⁴⁹² R. Hostiou, « Le droit vu du pont », *loc. cit.*, spéc. p. 128.

²⁴⁹³ R. Hostiou, « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 426, et R. Hostiou, « Quand une illégalité peut parfois en cacher une autre : de la jurisprudence *Danthony* à la théorie du bilan », *loc. cit.*, spéc. p. 398.

²⁴⁹⁴ R. Hostiou, « Le droit vu du pont », *loc. cit.*, spéc. p. 129.

²⁴⁹⁵ R. Hostiou, « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif », *loc. cit.*, spéc. p. 426, et R. Hostiou, « Quand une illégalité peut parfois en cacher une autre : de la jurisprudence *Danthony* à la théorie du bilan », *loc. cit.*, spéc. p. 398.

barrage à l'administration sans pour autant attaquer celle-ci "de front" »²⁴⁹⁶. D'autre part, l'annulation pour vice de procédure peut fonctionner comme une indication que la décision est autrement viciée au fond et faire ainsi office, pour reprendre l'expression de René Hostiou, d'invitation faite à l'administration de revoir sa copie.

Il s'agit là cependant d'une analyse qui ne peut être formulée qu'à l'appui d'une connaissance précise du dossier et du contenu des débats entre les parties. L'idée que l'accueil d'un moyen cache le bien-fondé d'un autre moyen ne peut assurément pas être formulée à titre de règle générale, et ne saurait être avancée que prudemment, au cas par cas. Il demeure en effet certain qu'en principe, lorsque le juge accueille un moyen et en économise d'autres, l'accueil du premier ne signifie pas que les autres auraient pu être accueillis.

844. Le silence du juge, source d'incertitude – L'économie d'un moyen demeure fondamentalement une source d'incertitude propre au non-dit. Quand le juge répond à un premier moyen et en économise un autre, il laisse « planer, sur l'autre, une équivoque »²⁴⁹⁷. La méthode de l'économie des moyens a pour conséquence de « laisser l'Administration et l'administré dans la plus parfaite ignorance de ce qu'a pensé le juge des "autres moyens" »²⁴⁹⁸. Le silence d'une économie de moyens engendre une incertitude qui ne peut laisser place qu'à de périlleux exercices d'interprétation. Des membres du Conseil d'Etat peuvent en faire eux-mêmes le constat dans leur chronique : « La décision d'appel ayant été annulée sur le premier terrain, la décision n'avait pas, par les vertus de l'économie de moyens, à se prononcer sur ce deuxième moyen. Et la présente chronique n'allant pas jusqu'à la divination, difficile de prédire ce qui aurait été... »²⁴⁹⁹. L'économie d'un moyen pose, sur celui-ci, un silence qui ne révèle objectivement rien de sa valeur. Les arguments échangés par les parties à l'égard d'un moyen économisé, les développements du rapporteur public sur ce moyen comme les analyses de la doctrine achoppent sur le silence du juge.

845. La primauté du silence : quand le juge substitue une économie à une réponse – Dans certaines configurations, le juge est amené à remplacer la réponse apportée à un moyen dans une précédente instance, par l'économie du même moyen, substituant ainsi un silence à une réponse explicite.

846. L'économie du juge d'appel substituée à la réponse du premier juge – Ce peut être le cas lorsque la décision du juge d'appel se substitue à celle du juge de première

²⁴⁹⁶ *Ibid.*

²⁴⁹⁷ E. Crépey, concl. sur CE, 22 février 2017, *Société Valmonde et cie*, n° 395948, inédites.

²⁴⁹⁸ B. Delaunay, « Les grands principes du procès administratif », in R. Cabrillac (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 23^e éd., 2017, p. 757, spéc. p. 781, n° 942.

²⁴⁹⁹ S.-J. Liéber, D. Botteghi, chron. sous CE, 7 avril 2010, *M. Gerbaud et a.*, *AJDA*, 2010, p. 876, spéc. p. 880.

instance, dans la lignée de la jurisprudence *Mme Krier*²⁵⁰⁰. Dans cette affaire, les premiers juges avaient rejeté une demande sur des motifs de fond, puis le juge d'appel l'avait rejetée pour irrecevabilité. Le Conseil d'Etat considéra que la décision du juge d'appel s'était substituée, dans son dispositif et ses motifs, à celle des premiers juges²⁵⁰¹. Lorsqu'un jugement est infirmé ou réformé par le juge d'appel, il perd toute autorité de chose jugée²⁵⁰². Dès lors que les motifs retenus par le juge d'appel se substituent à ceux retenus par le juge de première instance, le premier va pouvoir, à l'égard de certains moyens, substituer une économie de réponse, à la réponse expresse qu'avait fournie le second.

Cette solution de « la primauté juridique des arrêts d'appel »²⁵⁰³ a été rappelée par le rapporteur public Derepas dans ses conclusions sur l'arrêt *Elections municipales des délégués du syndicat mixte SEDRE d'Etampes*, fiché relativement au fait qu'il confirme que, saisi d'une décision d'annulation fondée sur plusieurs motifs, le juge d'appel n'est pas tenu de statuer sur chacun d'eux et peut se contenter, pratiquant l'économie des moyens, de rejeter l'appel en confirmant un seul de ces motifs²⁵⁰⁴. Le Conseil d'Etat était, en effet, saisi en appel d'une décision annulant une élection pour quatre motifs. Luc Derepas rappela à cette occasion que « Le fait que le premier juge n'ait pas pratiqué l'économie de moyens ne vous oblige pas à procéder de même en appel ». Ainsi, le juge d'appel peut se borner à confirmer l'un des quatre motifs, sa décision faisant alors « disparaître rétroactivement les autres motifs que le tribunal administratif avait retenus », et seul celui retenu en appel « sera, comme le dispositif, revêtu de l'autorité de chose jugée. »²⁵⁰⁵ Conformément à cette proposition, le Conseil d'Etat remplace une décision d'annulation fondée sur quatre motifs par une décision d'annulation fondée sur un seul motif. Par effet de substitution, il faut désormais considérer que les trois moyens auxquels avaient répondu les premiers juges, mais que le juge d'appel a économisés, n'ont pas obtenu de réponse.

Cette solution n'est pas exempte de critiques, notamment exposées par Bertrand Dacosta dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Theix*²⁵⁰⁶. En effet, « il n'est pas très facile d'adhérer à l'idée que certains des motifs » d'annulation retenus par le juge de première instance comme support nécessaire du dispositif, « puissent disparaître rétroactivement du fait

²⁵⁰⁰ CE, 18 juin 1986, *Mme Krier*, n° 49813, rec. 166 ; *D.*, 1987, p. 193, note Pacteau.

²⁵⁰¹ Ce qui eut pour conséquence de ne pouvoir opposer au demandeur de l'indemnité l'autorité de chose jugée attachée à une décision de rejet au fond.

²⁵⁰² CE, 5 février 1965, *Ville de Nice c. Société Thorrand et cie*, rec. 79.

²⁵⁰³ B. Pacteau, note sous CE, 18 juin 1986, *Mme Krier*, *D.*, 1987, p. 193, spéc. p. 195.

²⁵⁰⁴ CE, 10 février 2010, *Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes*, n° 327067, rec. t. 929 ; *AJDA*, 2010, p. 293, obs. Brondel ; *RLCT*, 2010, n° 1603, obs. Glaser, n° 1636, note Montain-Domenach.

²⁵⁰⁵ L. Derepas, concl. sur CE, 10 février 2010, *Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes*, inédites.

²⁵⁰⁶ B. Dacosta, concl. sur CE, 1^{er} mars 2012, *Commune de Theix*, *BJDU*, 2012, p. 233.

de l'intervention d'un arrêt qui n'en dirait mot, qui ne procéderait pas explicitement à une substitution de motifs et qui ne serait pas incompatible avec leur maintien. » Dans cette configuration, la substitution d'un silence, dépourvu de signification, à une réponse expresse, « s'apparente à un tour de prestidigitation »²⁵⁰⁷.

Dans d'autres cas, le juge d'appel peut substituer une décision d'annulation ne répondant qu'à un unique moyen, à une première décision de rejet répondant à de nombreux moyens. La réponse apportée par les premiers juges aux différents moyens rejetés perd alors toute autorité au profit d'une absence de réponse ne valant ni accueil ni rejet²⁵⁰⁸. Pour le dire autrement, la réponse apportée aux moyens en première instance est réputée n'avoir jamais existé ; seule subsiste une absence de réponse²⁵⁰⁹.

847. Ainsi, une réponse juridictionnelle à un moyen peut être remplacée par une absence de réponse juridictionnelle. Cette absence de réponse peut être analysée par les commentateurs de différentes manières, au cas par cas. Mais les analyses quant à l'éventuelle valeur du moyen passé sous silence ne changent rien au fait que l'économie d'un moyen ne signifie en principe ni son accueil implicite (§1), ni son rejet implicite (§2).

²⁵⁰⁷ *Ibid.*

²⁵⁰⁸ P. ex., dans le contentieux relatif aux expropriations pour la construction d'un stade à Lyon, dans un premier temps le tribunal administratif avait rejeté le recours contre la déclaration d'utilité publique et les arrêtés de cessibilité, en se prononçant sur près de vingt moyens (TA Lyon, 10 avril 2013, *M. Layat et a.*, n° 1202028, 1203659, 1204007, 1206379, inédit). Puis, dans un second temps, la cour administrative d'appel infirme ce jugement et annule la déclaration d'utilité publique et les arrêtés de cessibilité subséquents, en se fondant sur un vice de procédure, unique moyen auquel le juge a répondu (CAA Lyon, 14 mai 2014, *M. Layat et a.*, n° 13LY01447, inédit). Il en résulte qu'une vingtaine de moyens, qui avaient obtenu une réponse en première instance, doivent par conséquent, du fait de la primauté de la décision d'appel, être considérés comme n'ayant obtenu aucune réponse.

²⁵⁰⁹ Il en va de même lorsque le juge du fond économise des moyens à l'égard desquels le juge des référés s'était prononcé. Par exemple, si le juge du référé-suspension a fondé son ordonnance en retenant trois moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse, le juge du fond pourra ensuite prononcer l'annulation de cette décision en ne répondant qu'à un seul moyen, maintenant dans l'obscurité les autres moyens auxquels le juge du référé avait répondu. L'on peut cependant douter qu'il y ait ici une forme de substitution à proprement parler, dès lors, d'une part, que la décision du juge des référés n'a pas autorité de chose jugée et, d'autre part, que la décision du juge du fond, en apportant une réponse définitive à un moyen de légalité, se situe sur un autre terrain que le juge des référés se bornant à constater l'existence d'un doute sérieux suscité par les moyens. Toujours est-il que par l'économie des moyens, là où un premier juge apportait une forme de réponse à un moyen, même sur le terrain du doute sérieux, un second juge peut imposer un silence sur ce même moyen.

« *J'en passe et des meilleurs !* »²⁵¹⁰

848. L'économie d'un moyen ne signifie pas son accueil implicite. Ainsi, lorsque le juge prononce une décision d'annulation, « le choix du motif d'annulation (...) n'implique pas, et ne doit pas impliquer, une appréciation quelconque du mérite des autres moyens invoqués », explique le commissaire du gouvernement Lasry dans ses conclusions précitées sur l'arrêt *Louis*²⁵¹¹.

Il n'existe aucune affirmation, ni aucune raison, de considérer que le moyen économisé a été implicitement accueilli, ni même que le silence du juge indique qu'il pourrait l'être. L'adage *Qui tacet consentire videtur* ne s'applique pas au traitement des moyens contentieux : le juge qui se tait sur un moyen n'y consent pas pour autant.

Pour le formuler autrement, quand le juge dit « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », il ne dit pas, comme Dom Ruiz dans *Hernani*, « *J'en passe et des meilleurs !* »²⁵¹².

Les obstacles à la solution de l'accueil implicite des moyens sont dirimants (A), tandis que les conclusions des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics confirment par d'innombrables exemples qu'un moyen économisé peut être voué au rejet (B).

A. LES OBSTACLES À L'ACCUEIL IMPLICITE DU MOYEN ÉCONOMISÉ

849. L'idée que l'économie d'un moyen équivaut à son accueil implicite, ou constitue une indication de la possibilité de cet accueil, doit être écartée, tant à l'égard des moyens de la partie dont les conclusions sont rejetées, que de ceux de la partie dont les conclusions sont accueillies.

Quant à la première hypothèse, les moyens économisés qui avaient été invoqués par la

²⁵¹⁰ V. Hugo, *Hernani*, Acte III, scène 7.

²⁵¹¹ C. Lasry, concl. sur CE Sect., *Louis*, 23 mars 1956, rec. 136 ; D., 1957, p. 159. Dans le même sens, le professeur Bailleul affirme que « dans l'hypothèse où un recours pour excès de pouvoir s'appuie à la fois sur un vice de procédure et sur une erreur de droit, le juge pourra faire droit à la demande d'annulation de l'acte attaqué en ne se fondant que sur le vice de procédure, sans que l'on sache si l'erreur de droit invoquée était fondée, et inversement. », D. Bailleul, *Le procès administratif*, op. cit., p. 145. En accord avec cette analyse, le professeur Poulet confirme l'incertitude qui plane sur le moyen économisé : « peut-être que le moyen laissé sans réponse dans la décision devrait, compte tenu des données factuelles et juridiques du litige, être écarté ; toutefois, le juge n'appréhende pas cette question et, partant, ne la tranche pas », F. Poulet, op. cit., p. 537. V. enfin A. Courrèges, S. Daël, op. cit., p. 267 : « L'annulation d'un acte sur un seul moyen laisse en effet entière la question de la valeur des autres moyens. ».

²⁵¹² V. Hugo, *Hernani*, Acte III, scène 7.

partie perdante ne peuvent être considérés comme implicitement accueillis. La seule considération d'une contradiction entre l'implicite de la décision et son dispositif suffit à y faire obstacle. Une approche plus subtile consistant à considérer que les moyens économisés de la partie perdante *auraient pu* être accueillis, doit également être écartée. S'ils avaient pu être accueillis, et donc donner raison à la partie qui les soulevait, alors ils auraient dû être accueillis et leur économie entache la décision d'irrégularité²⁵¹³. Quand le juge rejette une requête pour irrecevabilité, sans se prononcer sur les moyens de fond, rien dans la décision n'indique que les moyens de fond étaient voués au succès en cas de recevabilité de la requête.

De même, rien ne permet de considérer que les moyens économisés de la partie gagnante sont implicitement accueillis. Une telle solution serait assurément problématique, quant à la détermination du contenu de la chose jugée, si l'on était amené à considérer qu'il existe des motifs implicites soutiens nécessaires du dispositif. Par ailleurs, la présomption de légalité dont bénéficie l'acte administratif peut être analysée comme imposant que tout constat juridictionnel de l'illégalité d'un acte doit être explicite. L'intelligibilité de la décision constitue un autre obstacle à la consécration de l'accueil implicite d'un moyen, tout comme l'exigence d'une motivation suffisante, ou la nécessité de permettre aux juges d'appel et de cassation d'exercer leur contrôle sur la décision juridictionnelle contestée.

Le silence du juge à l'égard d'un moyen ne signifiant pas qu'il a été accueilli, la critique de l'appréciation du juge sur ce moyen, en appel ou en cassation, s'en trouve inopérante. L'arrêt *Gosson de Varennes* en donne l'illustration²⁵¹⁴. A l'encontre d'un recours indemnitaire, le ministre défendeur avait opposé devant les juges du fond la prescription quadriennale. Le juge d'appel avait rejeté la demande sans se prononcer sur ce moyen de défense. Devant le juge de cassation, le requérant soutint que l'exception de prescription était irrecevable. Le Conseil d'Etat lui répond alors que la cour administrative d'appel « ne s'est pas prononcée sur ce moyen et n'en a donc pas fait une qualification erronée »²⁵¹⁵.

850. Théorie des vices de légalité externe comme présomptions d'illégalité interne – La formule-type « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » ne constitue pas plus un indice quant à la valeur de ces « autres moyens ». L'analyse proposée

²⁵¹³ Il faut ici mettre à part le cas dans lequel le juge indique à la partie perdante que ses conclusions sont rejetées « par les moyens qu'elle invoque », de façon à lui faire comprendre qu'un moyen qui n'a pas été soulevé aurait permis l'accueil de ses conclusions. Cette technique s'explique par l'interdiction faite au juge de fonder sa décision sur un moyen ordinaire non invoqué. Cf. n° 588.

²⁵¹⁴ CE, 30 juin 2000, *Gosson de Varennes*, n° 195250, aux tables sur un autre point.

²⁵¹⁵ De même, le requérant en cassation ne peut reprocher au juge du fond d'avoir commis une erreur de droit en se basant sur un critère sur lequel le juge de cassation constate qu'il ne s'est en réalité pas fondé : CE, 15 octobre 1999, *Epoux Chatin*, n° 180298, *DA*, 2000, n° 41.

par le professeur Hostiou, exposée ci-avant²⁵¹⁶, et selon laquelle, dans un contentieux particulier, l'accueil d'un vice de procédure peut constituer l'indice que des moyens de légalité interne économisés étaient susceptibles d'être accueillis, n'a assurément pas valeur de règle générale. La proposition demeure tout de même intéressante, et peut être rapprochée de l'analyse exposée par Bruno Kornprobst considérant que « L'ensemble des moyens de forme peut en effet être présenté comme constituant de véritables *présomptions d'illégalités*. »²⁵¹⁷ Les moyens de légalité externe seraient « simplement le signe que, au fond, l'acte attaqué est illégal, c'est-à-dire qu'il affecte une situation juridiquement protégée. »²⁵¹⁸ Une telle analyse, faisant écho à la prise en compte du caractère substantiel des vices de forme et de procédure, ne permet cependant pas de voir dans l'accueil d'un moyen de légalité externe l'indice que les moyens de fond économisés seraient fondés.

Comme l'écrit Daniel Chabanol, « Repérer un vice de forme, une incompétence ne conduit nullement à juger la décision mal fondée, la preuve en étant que la même décision peut en ce cas être reprise après annulation, une fois purgée des vices externes qui l'entachaient. »²⁵¹⁹ L'analyse du professeur Hostiou ne peut être avancée qu'avec prudence, au cas par cas, et s'appuyer sur une connaissance précise du dossier. Il demeure certain que l'accueil d'un moyen ne constitue pas, en soi, l'indication qu'un autre moyen aurait pu être accueilli.

851. Principe du caractère explicite de l'accueil d'un moyen – Aussi peut-on percevoir dans la jurisprudence l'affirmation d'un principe selon lequel un moyen ne peut être accueilli qu'explicitement. Par l'arrêt de Section *Commune de Saint-Quay-Portrieux* de 1993, le Conseil d'Etat censure l'arrêt d'une cour administrative d'appel s'étant bornée, pour confirmer un jugement prononçant un sursis à exécution, à relever que « l'un au moins des moyens invoqués par le demandeur de première instance à l'appui des conclusions dirigées contre cet arrêté paraît de nature (...) à justifier son annulation »²⁵²⁰. La haute juridiction considéra qu'« en omettant de désigner le moyen sur lequel elle fondait sa décision », la cour avait insuffisamment motivé son arrêt. Cette jurisprudence, plusieurs fois confirmée²⁵²¹, s'étend en cas d'accueil d'une fin de non-recevoir, le juge se trouvant alors tenu d'indiquer la nature de l'irrecevabilité justifiant le rejet de la requête²⁵²². La même exigence s'impose

²⁵¹⁶ Cf. n° 843.

²⁵¹⁷ B. Kornprobst, *La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1959, p. 310.

²⁵¹⁸ *Ibid.*

²⁵¹⁹ D. Chabanol, « Contrôle de légalité et liberté de l'administration », *AJDA*, 1984, p. 14.

²⁵²⁰ CE Sect., 5 novembre 1993, *Commune de Saint-Quay-Portrieux*, n° 145146, rec. 306.

²⁵²¹ CAA Bordeaux, 31 décembre 1993, *Commune de Carcassonne et Société audoise et ariégeoise d'HLM*, n° 93BX00651, rec. 496 ; CE, 30 novembre 1994, *Société immobilière Vigo*, n° 138872, rec. t. 1126 ; CE, 28 juillet 1995, *Croix-Rouge Française*, n° 169145, rec. 334, rec. t. 982.

²⁵²² CAA Lyon, plén., 17 mars 1992, *Association Les amis de Port-Ripaille*, rec. t. 1217.

désormais au juge du référé-suspension quant à la désignation du moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision²⁵²³. La censure du juge, ne désignant pas explicitement le moyen accueilli, conduit nécessairement à considérer que le silence à l'égard d'un moyen ne peut être considéré comme valant accueil implicite : si l'accueil d'un moyen nécessite d'être explicité, le silence sur un moyen ne saurait valoir accueil.

852. La possibilité d'économiser un moyen est indépendante de l'appréciation de son bien-fondé – Enfin, l'économie d'un moyen ne peut être considérée comme valant accueil implicite de ce moyen dès lors que la possibilité de ne pas répondre à un moyen ne dépend pas de son bien-fondé. L'économie d'un moyen invoqué permet d'affirmer que ce moyen a été considéré par le juge comme insusceptible de modifier la solution adoptée, mais cette analyse ne se confond pas avec celle de l'exactitude des allégations du moyen²⁵²⁴.

B. L'ÉCONOMIE DE MOYENS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE REJETÉS SELON LE RAPPORTEUR PUBLIC

853. L'étude des conclusions – Le commissaire du gouvernement, ou rapporteur public aujourd'hui, peut lui-même exprimer un doute quant au sort qui doit être réservé à un moyen économisé, notamment dans le cas où un supplément d'instruction serait nécessaire à un examen précis de la valeur du moyen²⁵²⁵. La lecture des conclusions peut également révéler qu'un moyen économisé était voué au rejet selon le rapporteur public. Si le fait pour un rapporteur public de considérer qu'un moyen doit être écarté ne revêt aucune autorité juridique, l'étude des conclusions donne néanmoins accès à l'opinion éclairée d'un membre de la juridiction sur le sort qu'il estime devoir être réservé à des moyens auxquels la formation de jugement ne répondra finalement pas²⁵²⁶.

²⁵²³ CE, 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c. Massamba*, n° 229864, rec. t. 1099 : le juge des référés motive insuffisamment sa décision s'il se borne « à affirmer que le moyen tiré de l'erreur de droit était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision (...), alors que plusieurs moyens d'erreur de droit étaient invoqués », et sans désigner précisément lequel était concerné ; confirmé par CE, 23 juin 2006, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*, n° 290261, rec. t. 1016.

²⁵²⁴ En droit de la procédure judiciaire, le conseiller à la Cour de cassation Jacques Voulet explique à ce propos que, lorsque la Cour de cassation censure les juges du fond pour ne pas avoir répondu à un moyen – censurant un « défaut de réponse à conclusion » – cela ne signifie pas que le moyen non examiné était fondé : « Une cassation pour défaut de réponse à conclusions n'implique pas que la solution donnée est mauvaise ; elle ne signifie même pas, comme on pourrait avoir tendance à le croire, que le moyen qui a été soulevé devant les juges du fond, et auquel il n'a pas été répondu, était bien fondé, et que son examen doit nécessairement entraîner une solution différente. Cette cassation signifie seulement que le demandeur au pourvoi avait soulevé devant les juges du fond un véritable moyen et non un simple argument qui aurait pu être négligé ; la cour de renvoi devra y répondre si elle ne veut pas risquer une nouvelle cassation ; mais elle peut le dire ou non bien fondé. », J. Voulet, « L'interprétation des arrêts de la Cour de cassation », *JCP G*, 1970, I, 2305, spéc. n° 22. De telles analyses peuvent être transposées au contentieux administratif. La sanction d'une économie de moyens irrégulière ne signifie pas que ce moyen était bien-fondé.

²⁵²⁵ L'arrêt de Section *Dlle Molinelli* de 1955 fournit l'exemple de l'économie d'un moyen à propos duquel le commissaire du gouvernement avait estimé qu'il nécessitait un supplément d'instruction pour pouvoir y être répondu, CE Sect., 4 février 1955, *Dlle Molinelli* ; rec. 74, *Rev. Adm.*, 1955, p. 78, concl. Jacomet.

²⁵²⁶ Ainsi René Chapus, pour illustrer que le rejet directement au fond d'une requête sans répondre aux fins de

854. Exemple de l'arrêt *Daudignac* – Le commissaire du gouvernement Gazier, concluant sur l'arrêt *Daudignac*²⁵²⁷, après avoir considéré que le moyen tiré de l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie devait être accueilli, estima que le second moyen, tiré d'un détournement de pouvoir, ne pouvait être regardé comme fondé²⁵²⁸. Le Conseil d'Etat adopte une solution identique à celle proposée par le commissaire du gouvernement et ne répond pas au moyen relatif au détournement de pouvoir. En se fiant à l'analyse du commissaire du gouvernement, l'économie de ce moyen peut être raisonnablement analysée comme celle d'un moyen voué au rejet.

855. Autres exemples – D'autres grands arrêts fournissent des exemples similaires, comme les arrêts d'Assemblée *GISTI*²⁵²⁹ ou *Société Lambda*²⁵³⁰.

Les exemples sont innombrables de conclusions révélant que les moyens économisés par la formation de jugement étaient voués au rejet ; le constat traverse les décennies, des commissaires du gouvernement²⁵³¹ aux rapporteurs publics²⁵³².

non-recevoir soulevées par le défendeur ne signifie pas que ces fins de non-recevoir étaient susceptibles d'être accueillies, s'appuie sur l'exemple de conclusions rendues sur un arrêt CE Ass., 30 mai 1975, *Assemblée générale des administrateurs civils (RDP, 1975, p. 1712, concl. J.-F. Théry)* : « il résulte des conclusions du commissaire du gouvernement que, dans cette affaire, aucune des deux fins de non-recevoir n'était fondée (et il ne paraît pas y avoir de raisons de penser qu'il aurait pu ne pas être suivi par le Conseil) », in R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 61, ndbp 2.

²⁵²⁷ CE Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, rec. 362, *D.*, 1951, p. 589, concl. Gazier.

²⁵²⁸ « (...) les motifs invoqués par l'Administration à l'appui des arrêtés attaqués ont une suffisante consistance pour que la simple coïncidence des réglementations prescrites avec les intérêts des photographes sédentaires ne suffise pas à révéler un véritable détournement de pouvoir de la part des municipalités en cause. », F. Gazier, concl. sur CE Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, *D.*, 1951, p. 589.

²⁵²⁹ CE Ass., 8 décembre 1978, *GISTI et a.*, rec. 493 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 82 ; *Dr. soc.*, 1979, p. 57, concl. Dondoux.

²⁵³⁰ CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, rec. 466, concl. Piveteau ; *GAJA*, 21^e éd., n° 93.

²⁵³¹ P. ex. : M. Rougevin-Baville, concl. sur CE, 26 novembre 1969, *Société agricole et forestière de l'Eure*, *AJDA*, 1970, p. 239, à propos des moyens économisés, le commissaire du gouvernement considéra : « aucun de ces moyens ne nous paraît fondé » ; M. Gentot, concl. sur CE Sect., 22 février 1974, *Association des propriétaires des communes de Saclas, Saint-Cyr, Boissy-la-Rivière et sieur Payen*, rec. 134 : le commissaire du gouvernement estimant que les moyens économisés, l'un à l'appui d'une exception d'illégalité, les autres de légalité externe, n'étaient pas fondés. V. également J.-M. Pauti, concl. sur CE Sect., 27 juillet 1984, *M. Kessler et a.*, *AJDA*, 1984, p. 632 ; B. de Froment, concl. sur CE Ass., 28 juin 1991, *Syndicat national des lycées et collèges Force ouvrière, Syndicat national des enseignements techniques et professionnels*, *AJDA*, 1991, p. 902 ; P.-A. Jeanneney, concl. sur CE, 5 juillet 1985, *SARL Ipsos*, *AJDA*, 1985, p. 555 ; P. Dondoux, concl. sur CE Sect., 3 mai 1982, *Confédération générale du travail*, *AJDA*, 1982, p. 541 ; B. Genevois, concl. sur CE, 8 mars 1985, *M. Alba-Ramirez*, *RDP*, 1985, p. 1120 ; T. Tuot, concl. sur CE, 3 novembre 1989, *M. Gérard Ecorcheville et a.*, *AJDA*, 1990, p. 186 ; B. Stirn, concl. sur CE, 18 mai 1990, *Association arménienne d'aide sociale et a.*, *AJDA*, 1990, p. 722 ; P.-F. Racine, concl. sur CE, 20 décembre 1985, *Syndicat national des industries de l'alimentation animale*, *RDP*, 1987, p. 787 ; M. Fornacciari, CE, 9 juillet 1986, *Mme Thalany*, *AJDA*, 1986, p. 648 ; N. Calderaro, concl. sur TA Nice, 11 juin 1987, *Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes*, *MM. Bueno, Pineau et Suissa*, *AJDA*, 1988, p. 538.

²⁵³² G. Dumortier, concl. sur CE Sect., 16 juillet 2010, *Ministre de l'écologie*, *BJDU*, 2010, p. 268 ; G. Dumortier, concl. sur CE Sect., 30 décembre 2010, *Ministre du logement et de la ville*, *RJEP*, 2011, n° 27 ; M. Guyomar, concl. sur CE Sect., 1^{er} octobre 2010, *Mme Tacite*, n° 311938, via ArianeWeb, *Gaz. Pal.*, 20-21 octobre 2010, p. 16 ; L. Derepas, concl. sur CE, 24 septembre 2010, *Société Pfizer*, n° 328887, via ArianeWeb ; G. Pellissier, concl. sur CE, 25 octobre 2013, *Commune de la Seyne-sur-mer*, *BJCP*, 2014, p. 47 ; R. Keller, concl. sur CE, 4 décembre 2013, *Société Bricoman*, *BJCL*, 2014, p. 98.

856. Dans le grand arrêt *Bouguen* de 1943, le Conseil d'Etat, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Lagrange, après s'être reconnu compétent pour contrôler la légalité d'une décision du Conseil supérieur de l'ordre des médecins, annule l'acte litigieux sur la base d'une exception d'illégalité, « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête »²⁵³³. Parmi les deux autres moyens invoqués et qui ont donc été économisés par le juge, le commissaire du gouvernement estimait dans ses conclusions que l'un était fondé et susceptible d'être accueilli tandis que l'autre ne pouvait l'être. En effet, si l'économie d'un moyen ne vaut pas accueil implicite, elle ne vaut pas non plus, en principe, rejet implicite.

§2. L'ÉCONOMIE D'UN MOYEN NE VAUT PAS REJET IMPLICITE

« De même (...) que le long d'une voie ferrée, il faut, nous dit-on, se montrer très attentif, un train pouvant toujours en cacher un autre, de même convient-il de se montrer précautionneux quant à l'analyse de certaines décisions juridictionnelles, une illégalité pouvant parfois également en dissimuler une autre (...) »²⁵³⁴

R. HOSTIOU

857. L'économie d'un moyen ne signifie pas que le moyen économisé est implicitement rejeté, et ne constitue pas plus un indice de son absence de mérite²⁵³⁵. Derrière le silence du juge, il peut exister des moyens susceptibles d'être accueillis, à la fois opérants, recevables et fondés. Le lecteur d'une décision doit garder à l'esprit, comme le préconise René Hostiou relativement au contentieux de la légalité, qu'« une illégalité peut parfois en cacher une autre »²⁵³⁶. Ainsi le juge peut choisir de « retenir l'un quelconque des vices entachant la décision pour en prononcer l'annulation, sans que cette solution comporte

²⁵³³ CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, rec. 86 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 50 ; *D.*, 1944, p. 52, concl. Lagrange ; *S.*, 1944, 3, p. 1, concl. Lagrange.

²⁵³⁴ R. Hostiou, « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif », *RFDA*, 2012, p. 423, spéc. p. 426. Cf. également R. Hostiou, « Quand une illégalité peut parfois en cacher une autre : de la jurisprudence *Danthony* à la théorie du bilan », *loc. cit.*, spéc. p. 398.

²⁵³⁵ Il nous semble inexact d'affirmer que « Les moyens qui ne sont expressément ni accueillis ni écartés sont réputés implicitement écartés (...) ». C. Barray, P.-X. Boyer, *op. cit.*, p. 339. On retrouve cette analyse dans la thèse de Thomas Delanlssays selon qui « L'économie des moyens est la manifestation la plus forte de l'implicite. » L'auteur cite comme exemple un arrêt par lequel le juge de cassation annule une décision juridictionnelle « sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi », pour estimer que « Partant, il faut supposer que l'absence de réponse au moyen signifie que l'autre moyen n'est pas fondé. » (T. Delanlssays, *op. cit.*, p. 183 sq., CE Sect., 8 juin 2011, *Faré*, n° 312700, rec. 270).

²⁵³⁶ R. Hostiou, « Quand une illégalité peut parfois en cacher une autre : de la jurisprudence *Danthony* à la théorie du bilan », *loc. cit.*

nécessairement le rejet implicite des moyens qui n'ont pas été retenus (...) »²⁵³⁷. Le président Odent confirme que généralement, dans ses décisions d'annulation, le Conseil d'Etat « retient un moyen fondé et s'abstient d'examiner les autres, sans qu'on puisse d'ailleurs en conclure, *a contrario*, que les autres moyens invoqués étaient mauvais. »²⁵³⁸ Cette analyse est confirmée par d'autres auteurs²⁵³⁹.

En plus des obstacles à la consécration d'une solution générale selon laquelle l'économie d'un moyen équivaldrait à son rejet implicite (A), l'étude des conclusions des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics prouve que, dans nombre d'affaires, un moyen économisé par le juge était en mesure d'être accueilli (B).

A. LES OBSTACLES AU REJET IMPLICITE DU MOYEN ÉCONOMISÉ

858. La solution selon laquelle l'économie d'un moyen ne vaut pas rejet implicite, doit être rapprochée de celle selon laquelle « le silence d'une juridiction ne peut valoir décision de rejet » : un requérant n'est donc pas recevable à former un recours à l'encontre du silence gardé par la juridiction qu'il a saisie²⁵⁴⁰. La formulation peut être reproduite à l'égard des moyens : le silence d'une juridiction à l'égard d'un moyen ne peut valoir, en principe, décision de rejet.

De façon générale, il doit être rappelé qu'« En principe, (...) il n'est de décision juridictionnelle qu'explicite ; c'est-à-dire que le silence de la juridiction saisie n'est pas assimilé à un jugement. »²⁵⁴¹ De même, il n'est en principe de décision du juge à l'égard d'un

²⁵³⁷ C. Lasry, concl. sur CE Sect., 23 mars 1956, *Louis*, rec. 136 ; *D.*, 1957, p.159.

²⁵³⁸ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 577.

²⁵³⁹ De façon similaire, le professeur Blanco souligne que la pratique de l'économie des moyens peut se traduire par des annulations « pour vice de forme ou de procédure, alors même qu'un – ou plusieurs – autre moyen pouvait justifier l'annulation de la décision litigieuse », F. Blanco, *op. cit.*, p. 176. De même, Christian Gabolde note que, lorsque le juge de l'excès de pouvoir pratique l'économie des moyens dans une décision d'annulation, il choisit un unique moyen « même si d'autres moyens peuvent également conduire à l'annulation. Leur prétérition ne signifie donc pas forcément leur absence de valeur. Ils ne sont pas rejetés pour autant. », in C. Gabolde, *Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Dalloz, 6^e éd., 1997, p. 335, ndbp 1.

²⁵⁴⁰ CE, 13 février 1963, *Basset*, rec. 91, rec. t. 961 : un requérant demandait au Conseil d'Etat l'annulation de « la décision implicite qui résulterait du silence gardé pendant plus de quatre mois » par un conseil du contentieux administratif, organe juridictionnel, à l'égard de son recours en annulation. Le Conseil d'Etat lui répondit que « sauf texte contraire, le silence d'une juridiction administrative ne saurait valoir décision de rejet et, en conséquence, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat ». De même, CE, 30 juin 1965, *Hazemann*, rec. t. 1009, reproduisant à l'identique la formule de principe de l'arrêt *Basset* ; CE, 29 mai 1970, *Etablissements Conforama*, rec. 375 : « alors même qu'un délai a été imparti à une juridiction pour statuer, le silence de celle-ci ne fait pas naître, à l'expiration dudit délai, une décision juridictionnelle de rejet, à moins qu'un texte ait prévu cette conséquence ». La solution avait été précédemment affirmée par CE, 15 juin 1949, *Faveret*, rec. 288, à propos du silence du Conseil régional de l'Ordre des médecins : « le silence gardé par ledit conseil qui (...) agit en qualité de juridiction ne saurait valoir décision de rejet, et, en conséquence, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat » ; cet arrêt est notamment analysé par Louis Favoreu in L. Favoreu, *Du déni de justice en droit public française*, thèse, LGDJ, 1965, p. 336.

²⁵⁴¹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 1042, p. 918.

moyen qu'explicite, son silence étant assimilé à une absence de jugement.

859. Le principe selon lequel l'économie d'un moyen ne vaut pas rejet implicite s'applique tant à l'égard des moyens de la partie dont les conclusions sont accueillies que de ceux de la partie perdante. Quand le juge rejette une demande pour irrecevabilité sans répondre aux moyens de fond, ceux-ci ne sont pas implicitement rejetés, même si la requête elle-même est rejetée. De même, quand il rejette directement au fond « sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité » ou « les fins de non-recevoir » soulevées par le défendeur, ces fins de non-recevoir ne sont ni implicitement accueillies ni implicitement rejetées. René Chapus n'a pas manqué pas de remarquer que le juge peut recourir à la technique du jugement pour faire reste de droit « non seulement lorsque la fin de non-recevoir est injustifiée, mais aussi (et c'est ce qui est tout à fait remarquable), quand elle a été opposée à juste titre. »²⁵⁴²

860. Le fait pour un moyen d'être insusceptible de modifier la solution adoptée par le juge justifie son économie mais pas son rejet. Le rejet d'un moyen peut être justifié par trois motifs, correspondant à trois états du moyen : son inopérance, son irrecevabilité, son mal-fondé. Or, le moyen économisé n'est assimilable à aucun de ces trois états.

861. Moyen économisé et moyen mal-fondé – Un moyen économisé peut être bien-fondé. Ce caractère bien-fondé peut être révélé à l'occasion d'un autre recours. Il peut en aller ainsi lorsqu'à la suite de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir, le justiciable forme un recours en indemnité pour obtenir réparation de la faute constituée par la décision illégale. Toute illégalité est fautive²⁵⁴³, mais une illégalité ayant permis de fonder l'annulation de l'acte irrégulier ne permet pas nécessairement de justifier, aux yeux du juge de pleine juridiction, le versement d'une indemnité réparatrice, faute de lien de causalité entre l'illégalité commise et le préjudice allégué²⁵⁴⁴. Saisi d'une demande indemnitaire à la suite de l'annulation d'un acte administratif par le juge de l'excès de pouvoir, il revient donc au juge de pleine juridiction d'examiner si la décision était justifiée au fond. Pour ce faire, il peut

²⁵⁴² R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 61. Pour une confirmation d'une telle pratique, cf. D. Chabanol, *Le juge administratif*, LGDJ, 1993, p. 92, n° 61 ; A. Ciaudo, *op. cit.*, n° 166, p. 149.

²⁵⁴³ CE Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c. Driancourt*, rec. 77 ; *Rev. Adm.*, 1974, p. 29, note Moderne ; *AJDA*, 1973, p. 245, chron. Cabanes et Léger ; CE, 30 janvier 2013, *Imbert*, n° 339918, rec. 9.

²⁵⁴⁴ CE Sect., 19 juin 1981, *Carliez*, n° 20619, rec. 274 ; *AJDA*, 1982, p. 103, concl. Genevois. Appliquant cette jurisprudence, p. ex. : CE, 7 juin 2010, *Bussière*, n° 312909, rec. t. 635 et 974 ; *AJDA*, 2010, p. 2014 : « Considérant (...) que si l'intervention d'une décision illégale peut constituer une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, elle ne saurait donner lieu à réparation si, dans le cas d'une procédure régulière, la même décision aurait pu légalement être prise » ; CE, 6 janvier 2006, *Père*, n° 265688, rec. t. 1066 ; *AJDA*, 2006, p. 1127, ainsi mentionné au recueil : « Le vice de procédure entachant un retrait de points d'un permis de conduire ne constitue pas la cause du préjudice résultant de ce retrait de points dès lors que la réalité de l'infraction commise par le titulaire du permis n'est pas contestée. »

examiner des moyens qui avaient été économisés par le juge de la légalité²⁵⁴⁵. Commet alors une erreur de droit le juge de l'indemnité « s'en tenant à la chose jugée sur le recours pour excès de pouvoir précédemment présenté » sans tenir compte des moyens économisés²⁵⁴⁶. Ainsi « le juge de l'indemnité est tenu d'examiner les moyens que le juge de l'excès de pouvoir n'a pas examinés, soit parce qu'ils ne lui ont pas été soumis, soit parce que, annulant la décision pour d'autres motifs, il n'y a pas répondu. »²⁵⁴⁷ Il peut ainsi révéler que l'acte annulé pour vice de procédure était également vicié quant à ses motifs, autrement dit, qu'un moyen de légalité interne soulevé devant le juge de l'excès de pouvoir était fondé bien qu'il ait été économisé. Comme l'explique le professeur Gourdou, relativement au contentieux indemnitaire résultant des sanctions administratives illégales, « compte tenu notamment de la pratique de l'économie des moyens (...), un vice de procédure peut parfaitement masquer une absence de justification au fond de la sanction »²⁵⁴⁸, et le juge de pleine juridiction s'appuiera ainsi sur une illégalité de fond qui n'avait pas été examinée par le juge de la légalité ayant économisé le moyen qui la dénonçait²⁵⁴⁹.

862. Moyen économisé et moyen irrecevable – Moyen économisé et moyen irrecevable ne peuvent être assimilés. Ils ont, certes, pour point commun que l'irrecevabilité d'un moyen, comme la possibilité de l'économiser, s'apprécie indépendamment de son bien-fondé. Il n'en demeure pas moins qu'un moyen peut être économisé sans être irrecevable. Par exemple, dans l'arrêt *Benjamin*, le moyen de détournement de pouvoir soulevé par le requérant est économisé, mais n'était pas irrecevable. Un moyen peut être économisé sans correspondre à aucune des causes d'irrecevabilité sanctionnées par la jurisprudence²⁵⁵⁰.

863. Moyen économisé et moyen inopérant – Les nombreux points communs entre moyen inopérant et moyen insusceptible de modifier la solution ont été précédemment

²⁵⁴⁵ CE, 3 décembre 2007, *Société Fici*, n° 299215, *BJDU*, 2007, p. 447, concl. Derepas.

²⁵⁴⁶ *Ibid.*

²⁵⁴⁷ L. Derepas, concl. sur CE, 3 décembre 2007, *Société Fici*, *BJDU*, 2007, p. 447.

²⁵⁴⁸ J. Gourdou, « Les conséquences de l'annulation pour vice de procédure », in *Les procédures administratives*, Dalloz, Association française pour la recherche en droit administratif, 2015, p. 281, spéc. p. 288.

²⁵⁴⁹ Le professeur Gourdou dans l'ouvrage précité, donne comme exemple un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, (16 décembre 2014, *Mme C.*, n° 13MA04476, inédit) qui illustre comment le juge de l'indemnité peut s'appuyer sur une illégalité qui avait été économisée par le juge de l'annulation : « la décision (...) prononçant la radiation des cadres de Mme C. n'étant pas seulement entachée d'un vice de procédure comme l'ont relevé les premiers juges, mais n'étant pas justifiée au fond, Mme C. est fondée à soutenir que cette illégalité fautive, qui engage la responsabilité de l'université, est de nature à lui ouvrir un droit à indemnité ».

²⁵⁵⁰ Pour reprendre les listes des causes d'irrecevabilité des moyens exposées par les professeurs Poulet (*in F. Poulet, op. cit.*, pp. 69 à 84) et Ciaudo (*in A. Ciaudo, op. cit.*, pp. 240 à 247), un moyen peut être économisé alors qu'il entre dans la compétence du juge administratif, qu'il a été énoncé de manière précise, dans le respect des règles de présentation des mémoires, qu'il ne constitue pas une demande nouvelle, qu'il met en cause un acte susceptible d'être attaqué devant le juge, qu'il respecte les règles de délai spécial et qu'il ne constitue pas un moyen nouveau.

exposés²⁵⁵¹. On se contentera de rappeler que le risque de confusion entre ces deux notions résulte essentiellement du fait qu'un moyen inopérant est, compte tenu de sa définition, *a fortiori* un raisonnement argumentatif insusceptible de modifier la solution adoptée par le juge. Par conséquent, un moyen inopérant peut, en principe, être toujours économisé. Mais un moyen économisé peut ne pas être inopérant. En effet, un moyen peut s'avérer insusceptible de modifier la solution, et donc être économisé alors même qu'il ne correspond à aucune des causes de l'inopérance *stricto sensu*, telle que la cadre rigoureusement Florian Poulet dans sa thèse. Autrement dit, un moyen peut être opérant en ce que le raisonnement qu'il formule est susceptible de justifier l'accueil des conclusions, et pour autant s'avérer insusceptible de modifier la solution dès lors que le juge a retenu un autre moyen suffisant à justifier celle-ci. Pour reprendre le même exemple, le moyen de détournement de pouvoir invoqué par le requérant dans l'arrêt *Benjamin*, a été économisé mais ne peut être pour autant considéré comme un moyen inopérant à proprement parler.

B. L'ÉCONOMIE DE MOYENS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ACCUEILLIS SELON LE RAPPORTEUR PUBLIC

864. De même qu'elles révèlent qu'un moyen économisé peut être voué au rejet, les conclusions des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics révèlent qu'un moyen économisé peut s'avérer susceptible d'être accueilli, confirmant que doit être écartée la lecture selon laquelle un moyen économisé devrait être nécessairement considéré comme implicitement rejeté.

865. Exemples des arrêts *Sieur Botta* et *Benjamin* – Dans l'arrêt *Sieur Botta*²⁵⁵², le Conseil d'Etat annule un arrêt de la Cour des comptes pour violation de l'autorité de chose jugée, sans se prononcer sur les moyens d'incompétence et de violation de la loi, tandis que le commissaire du gouvernement Romieu considérait que ces trois moyens différents pouvaient être chacun retenus. Concluant sur l'arrêt *Benjamin*, le commissaire du gouvernement Michel estimait que la décision du maire de Nevers était « entachée non seulement de violation de la loi, mais encore d'un véritable détournement de pouvoir. »²⁵⁵³ Ce second moyen fût pourtant économisé, le Conseil d'Etat annulant l'acte litigieux « sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir ».

866. Autres exemples – Dans l'arrêt de Section *Vannier* de 1979, le Conseil d'Etat en cassation censure la décision litigieuse pour insuffisance de motivation « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête », tandis que le commissaire du

²⁵⁵¹ Cf. n° 610 et s.

²⁵⁵² CE, 8 juillet 1904, *Sieur Botta*, Cf. n° 160.

²⁵⁵³ G. Michel, concl. sur CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, précit.

gouvernement Théry avait conclu au bien-fondé de trois moyens différents : irrégularité dans les visas, insuffisance de motivation et erreur de droit²⁵⁵⁴. Dans l'arrêt d'Assemblée *Union départementale des consommateurs de Paris* de 1985, le Conseil d'Etat annule pour excès de pouvoir, sur le vu d'un unique moyen, l'acte litigieux²⁵⁵⁵. L'autre moyen invoqué, tiré d'une violation du principe d'égalité entre les usagers du service public, était également considéré par le commissaire du gouvernement Stirn comme étant susceptible d'être accueilli²⁵⁵⁶. Le même constat peut être opéré par le commissaire du gouvernement à l'égard d'une fin de non-recevoir qui sera économisée, le juge choisissant de rejeter directement au fond²⁵⁵⁷.

L'hypothèse de moyens susceptibles d'être accueillis et pourtant économisés n'est pas rare et de nombreux autres exemples peuvent allonger la liste²⁵⁵⁸.

867. Propos conclusifs : l'économie des moyens et la déconnexion entre l'état et le sort du moyen – Le sort d'un moyen correspond à la décision que prend le juge à son égard. Ce sort peut dépendre de l'état du moyen correspondant à trois hypothèses distinctes mais non exclusives l'une de l'autre : opérant/inopérant, recevable/irrecevable, bien-fondé/mal-fondé. L'accueil et le rejet d'un moyen dépendent de ces trois états : seule la réunion de ces trois états permet de justifier l'accueil d'un moyen, tandis que le défaut d'un des trois justifie son rejet. La possibilité d'économiser un moyen est en revanche indépendante de ces trois états. Un moyen peut être économisé alors même qu'il est à la fois opérant, recevable et fondé, qu'il ne réunit aucune de ces trois conditions ou seulement l'une d'entre elles. Ceci résulte de ce qu'un moyen peut être économisé dès lors qu'il est insusceptible de modifier la solution, et que ce caractère est indépendant de ces trois états du moyen. Par conséquent, si un moyen est

²⁵⁵⁴ CE Sect., 27 juillet 1979, *M. Vannier*, n° 13876, *AJDA*, 1980, p. 54, concl. Théry.

²⁵⁵⁵ CE Ass., 1^{er} février 1985, *Union départementale des consommateurs de Paris*, n° 24142, rec. 21 ; *AJDA*, 1985, p. 212, concl. Stirn.

²⁵⁵⁶ « Cet arrêté nous semble, au surplus, avoir méconnu le principe d'égalité entre les usagers du service public », B. Stirn, concl. sur CE Ass., 1^{er} février 1985, *Union départementale des consommateurs de Paris*, *AJDA*, 1985, p. 212.

²⁵⁵⁷ J. Massot, concl. sur CE, 2 décembre 1987, *Compagnie Air inter et a.*, *RDP*, 1988, p. 278 : le commissaire du gouvernement anticipa la future économie de la fin de non-recevoir qu'il estimait pourtant fondée : « Cela dit, quelque fondée que puisse être cette fin de non-recevoir, peut-être préférerez-vous statuer au fond (...) ».

²⁵⁵⁸ A. Bacquet, concl. sur CE Sect., 23 octobre 1981, *Société varoise de transports et a.*, *AJDA*, 1981, p. 599. Plus récemment, dans l'arrêt d'Assemblée *Commune de Trélazé* de 2011, le rapporteur public considérait, qu'en plus de l'erreur de droit, sur laquelle le Conseil d'Etat borna ses motifs, la formation de jugement pouvait également « annuler aisément cet arrêt pour contradictions de motifs », E. Geffray, concl. sur CE Ass., 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé*, rec. 370 ; *RFDA*, 2011, p. 967. De même, le rapporteur public, concluant sur l'arrêt de Section *M. Hoffman* de 2012, estimait qu'en plus du moyen d'erreur de droit, qui sera le seul examiné expressément par le Conseil d'Etat, le moyen tiré d'une insuffisance de motivation pouvait être accueilli : « La cassation s'imposerait également à ce titre », X. de Lesquen, concl. sur CE Sect., 27 juillet 2012, *M. Hoffman*, *BJDU*, 2012, p. 348. V. également R. Decout-Paolini, concl. sur CE, 1^{er} juin 2015, *Commune de Mareil-le-Guyon*, n° 368335, via ArianeWeb : le Conseil d'Etat ne se prononce que sur une inexactitude matérielle tandis que le rapporteur public estimait qu'un moyen d'erreur de droit pouvait également être accueilli ; S. von Coester, concl. sur CE, 12 octobre 2016, *Ministre du logement, de l'égalité des territoires et la ruralité*, n° 391092, via ArianeWeb : le Conseil d'Etat ne se prononce que sur l'erreur de droit tandis que le rapporteur public estimait que le moyen de dénaturation pouvait également être accueilli.

opérant, recevable et fondé, le juge sera en mesure de l'accueillir, mais s'il est par ailleurs insusceptible de modifier la solution, il aura également la possibilité de l'économiser. De même, si un moyen est inopérant, irrecevable ou mal-fondé, le juge sera en mesure de le rejeter, mais s'il est par ailleurs insusceptible de modifier la solution, il aura également la possibilité de l'économiser. La possibilité d'économiser un moyen étant indépendante des causes de son rejet et de son accueil, l'on ne peut assimiler un moyen économisé à un moyen accueilli ou rejeté.

La technique de l'économie des moyens permet ainsi de procéder à une remarquable *déconnexion* entre l'état du moyen et le sort qui doit lui être réservé. Un moyen opérant, recevable et fondé ne sera pas nécessairement accueilli, tandis qu'un moyen inopérant, irrecevable ou mal-fondé, ne sera pas nécessairement rejeté. De tels moyens, dès lors qu'ils s'avèrent insusceptibles de modifier la solution, pourront connaître, par leur économie, un troisième sort distinct de l'accueil et du rejet.

*

CONCLUSION DE SECTION

868. Identification de la signification spécifique d'une économie de moyens – L'économie d'un moyen ne vaut ni accueil implicite, ni rejet implicite de ce moyen. La consécration d'un principe selon lequel l'économie d'un moyen vaudrait rejet ou accueil heurterait, pour ne citer qu'elle, l'exigence d'intelligibilité des décisions de justice. L'étude des conclusions des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics confirme que les moyens économisés peuvent parfois être susceptibles d'être accueillis, d'autres fois être voués au rejet. L'économie d'un moyen ne constitue pas même une indication quant à sa valeur. Elle pose ainsi des difficultés aux commentateurs se résignant parfois à constater leur impuissance à interpréter le silence du juge.

869. L'économie identifiée comme troisième sort du moyen – Le moyen économisé n'est réductible à aucun des trois états du moyen, inopérant, irrecevable ou infondé. Il peut être les trois à la fois, un seul ou aucun des trois. Ainsi, il s'apprécie distinctement des causes de l'accueil et du rejet d'un moyen. Au final, l'économie d'un moyen représente bien, par principe, une absence de réponse, et constitue en cela le troisième sort possible du moyen, distinct à la fois de l'accueil et du rejet.

870. Quand une telle économie est irrégulière, elle entache la décision juridictionnelle d'un vice de régularité externe.

SECTION 2. LES CONSÉQUENCES D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS IRRÉGULIÈRE

871. En économisant un moyen qui était à la fois régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution, le juge entache sa décision d'une irrégularité. En dehors des conditions qui la rendent valable, l'absence de réponse expresse à un moyen affecte l'acte juridictionnel d'un vice de légalité externe dont l'étude conduira à préciser sa nature (§1), avant de s'intéresser à sa sanction (§2).

§1. NATURE DU VICE

872. Par principe, l'économie irrégulière d'un moyen entache la décision d'un vice de légalité externe, consistant en un défaut de réponse à moyen. Ce vice suscite plusieurs interrogations, tant sur ses caractères (A) que sa qualification (B).

A. CARACTÈRES DU VICE

873. En tant que vice de légalité externe, l'économie irrégulière d'un moyen appelle trois remarques : préciser de quel type d'illégalité externe il est question (1) ; interpréter sa portée en tant que « vice de nature à entraîner l'annulation de la décision » (2) ; constater et contester le refus de le considérer comme vice d'ordre public (3).

1. UN CARACTÈRE À PRÉCISER : UN VICE DE LÉGALITÉ EXTERNE

874. L'appartenance d'une économie de moyens irrégulière à la catégorie des vices de légalité externe ne pose *a priori* guère de difficultés. Elle est confirmée par le fait que la censure de cette irrégularité par le juge d'appel ouvre droit à l'évocation de l'affaire, conséquence réservée aux vices de forme et de procédure entachant l'acte juridictionnel²⁵⁵⁹. Le Conseil d'Etat l'a rappelé de manière explicite dans un arrêt *Elections municipales de Grand-Laviers* fiché sur ce point²⁵⁶⁰.

Ce caractère est le corollaire de l'absence de valeur du silence. Si, en principe, l'abstention du juge à répondre à un moyen est dépourvue de signification, quand cette abstention est irrégulière, il n'est pas reproché au juge de n'avoir pas donné « la bonne

²⁵⁵⁹ CE, 23 décembre 1955, *Dellière*, rec. 606.

²⁵⁶⁰ CE, 27 mai 2015, *Elections municipales de Grand-Laviers*, n° 382165, rec. t. 839 : à propos de l'omission de répondre à l'un des griefs invoqués à l'encontre d'opérations électorales : « cette omission affecte la régularité du jugement attaqué ».

réponse en droit » au moyen, ouvrant l'effet dévolutif de l'appel, mais le fait même de s'être abstenu de répondre, « ce qui révèle un manquement substantiel du juge aux obligations liées à son office »²⁵⁶¹. La décision n'est pas censurée pour le contenu implicite d'un silence, mais pour l'omission même que constitue ce silence.

Il reste cependant à préciser à quel vice de légalité externe correspond une économie de moyens irrégulière. Si l'analyse selon laquelle il s'agirait d'une insuffisance de motivation est recevable (a), il faut, selon nous, y voir davantage une forme d'*infra petita* (b).

a. Analyse prédominante d'une économie de moyens irrégulière : un vice d'insuffisance de motivation

875. Les professeurs Auby et Drago considèrent, à propos de l'obligation de motivation, que l'« on doit en rapprocher l'obligation pour le juge de statuer sur tous les moyens soulevés »²⁵⁶² ; selon Antoine Béal, l'obligation de réponse aux moyens est une « obligation corollaire » à l'exigence de motivation²⁵⁶³ ; selon Geneviève Giudicelli-Delage, « la nécessité d'une réponse à tous les moyens présentés par les parties (...) n'est qu'un aspect particulier de l'obligation de motiver »²⁵⁶⁴. En ce sens, l'exposé du contrôle opéré par le juge de cassation conduit le président Stahl à classer le contrôle de la réponse aux moyens dans celui de la motivation, au sein même du contrôle de la forme de la décision juridictionnelle²⁵⁶⁵. Avant de nuancer le propos, M. Stahl considère que « L'obligation de motiver implique en premier lieu que les juges du fond répondent à toutes les conclusions et à tous les moyens dont ils ont été saisis »²⁵⁶⁶.

Une économie de moyens irrégulière est souvent qualifiée d'insuffisance de motivation²⁵⁶⁷. En ce sens, le fait pour le juge de ne pas répondre à un moyen susceptible de modifier la solution peut en effet être considéré comme une justification insuffisante de la solution, l'économie d'un tel moyen laissant planer sur celle-ci un doute quant à sa certitude. En ne répondant pas à un moyen susceptible de modifier la solution, le juge laisse inaboutie la justification de la solution. Formellement, l'économie d'un moyen réduit l'étendue des motifs. Matériellement, elle consiste à ne pas répondre à un moyen alors que le juge est sensé motiver sa décision par ses réponses. C'est donc sans difficulté que l'on est conduit à voir dans une économie de moyens irrégulière un vice affectant la suffisance de la motivation.

²⁵⁶¹ F. Donnat, D. Casas, chron. sous CE Sect., 16 mai 2003, *Mlle Maltseva*, *AJDA*, 2003, p. 1154, spéc. p. 1155.

²⁵⁶² J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, *op. cit.*, t. 2, n° 1001, p. 61.

²⁵⁶³ A. Béal, « Moyens et conclusions », *JCl Adm.*, fasc. 1086, n° 92.

²⁵⁶⁴ G. Giudicelli-Delage, *op. cit.*, p. 138, ndbp 3.

²⁵⁶⁵ J.-H. Stahl, « Recours en cassation », *RDCA*, n° 88.

²⁵⁶⁶ *Ibid.*

²⁵⁶⁷ *Cf* n° 892.

Cependant, un autre point de vue peut être défendu, qui voit à travers l'absence de réponse à un moyen, l'absence de réponse complète aux conclusions qu'il soutient.

b. Analyse alternative d'une économie de moyens irrégulière : un vice d'infra petita

876. La définition usuelle de l'*infra petita* fait obstacle à y assimiler une économie de moyens irrégulière. Comme pour l'*ultra petita*, traduit comme « au-delà de ce qui a été demandé », le doyen Cornu donne de l'*infra petita* une traduction littérale signifiant « en deçà de ce qui a été demandé », termes « encore utilisés pour caractériser le fait pour une juridiction de ne pas statuer sur tous les chefs de la demande ». René Chapus ne dit pas autre chose quand il traduit l'interdiction de l'*infra petita* comme « la prohibition pour le juge de statuer en restant en deçà des conclusions dont il a été saisi »²⁵⁶⁸. L'*infra petita* est alors réduite à une réponse incomplète aux seules conclusions.

877. L'*infra petita* comme défaut de réponse à un élément constitutif de l'instance – Le fait de ne pas répondre pleinement aux conclusions ne peut être nettement distingué du fait de ne pas répondre pleinement aux moyens dès lors que le juge est censé, pour répondre aux premières, de répondre aux seconds. Dans leur fonction de *medium*, les moyens permettent de s'assurer que le juge statue sur l'entièreté des conclusions : s'il répond à tous les moyens, du moins à tous les moyens susceptibles de modifier la solution, le juge, par principe, répond pleinement aux conclusions. En ne répondant pas à un tel moyen, le juge n'affecte pas tant la décision au regard de sa justification, qu'au regard de sa complétude. De ce point de vue, l'objet de la demande ne peut être détaché artificiellement de sa cause : ne pas répondre de façon complète à la cause conduit à ne pas répondre de façon complète à l'objet. En l'absence de réponse à un moyen susceptible de modifier la réponse aux conclusions, celle-ci, par construction, ne peut être regardée comme complète.

La question de l'*infra petita*, remarquent certains auteurs, « renvoie au déni de justice et à sa version édulcorée que constitue le défaut de réponse à conclusions »²⁵⁶⁹, ce dernier vice qualifiant, dans le langage de la procédure civile, un défaut de réponse à moyen. Parallèlement, le professeur Delvolvé a pu également souligner que le silence irrégulier du juge sur un moyen peut s'apparenter à un déni de justice²⁵⁷⁰. Le lien entre défaut de réponse à des moyens et défaut de réponse à la demande résulte de ce que les éléments du litige font

²⁵⁶⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1057, p. 935.

²⁵⁶⁹ L. Cadiet, J. Normand, S. Amrani Mekki, op. cit., n° 220, p. 763.

²⁵⁷⁰ P. Delvolvé, « Le silence en droit public. Rapport de synthèse », *RDP*, 2012, p. 1171, spéc. p. 1177 : lorsque « le juge n'a pas répondu aux moyens et aux conclusions qu'il aurait dû examiner, son silence s'apparente alors à un déni de justice ».

système. Les moyens, dont l'ensemble forme la cause de la demande, sont un élément constitutif de l'instance au même titre que les conclusions dont l'ensemble forme l'objet de la demande. Une conception élargie de l'*infra petita* conduirait à voir dans le défaut de réponse à certains moyens et le défaut de réponse aux conclusions, un vice aux origines identiques, consistant à ne pas se prononcer sur l'ensemble de la matière litigieuse, et constituant, dans les deux cas, un vice d'*infra petita*.

Il apparaît dès lors logique de lire, comme c'est le cas dans l'ouvrage de René Chapus, une présentation de la pratique de l'économie des moyens au sein de l'exposé de la « portée de l'obligation de juger au regard des moyens en cause »²⁵⁷¹, faisant suite à celle de la « portée de l'obligation de juger au regard des conclusions du recours »²⁵⁷², tous deux réunis au sein de la même section relative à « l'obligation de juger » du juge administratif²⁵⁷³, et non à l'occasion de l'exposé de l'obligation de motivation²⁵⁷⁴.

878. De l'acception large de l'*ultra petita* à l'acception large de l'*infra petita* – Il a précédemment été soutenu que le vice « inverse » de l'*infra petita*, à savoir l'*ultra petita*, peut être envisagé, non seulement par rapport aux conclusions, mais également par rapport aux moyens²⁵⁷⁵. Plusieurs auteurs défendent cette acception large²⁵⁷⁶, qui peut aussi s'appuyer sur la jurisprudence du Conseil d'Etat²⁵⁷⁷. Le fait que puisse être qualifié d'*ultra petita* le vice consistant pour le juge à se fonder sur un moyen auquel *il ne pouvait* répondre, invite, par symétrie, à qualifier d'*infra petita* le vice consistant pour le juge à ne pas se prononcer sur un moyen auquel *il devait* répondre.

879. Tiraillement entre motivation insuffisante et *infra petita* – Le tiraillement d'une économie de moyens irrégulière entre l'insuffisance de motivation et l'*infra petita* se manifeste dans la variété des termes employés par la jurisprudence administrative, usant tout autant de l'expression de motivation insuffisante que celle d'omission à statuer sur un moyen,

²⁵⁷¹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1081 sqq., p. 963 sqq.

²⁵⁷² *Ibid.*, n° 1055 sqq., p. 934 sqq.

²⁵⁷³ *Ibid.*, n° 1051 sqq., p. 930 sqq.

²⁵⁷⁴ L'étendue de la réponse aux moyens et la pratique de l'économie des moyens ne sont que très brièvement mentionnés lors de l'exposé de l'obligation de motivation, au sein de la section relative à « l'élaboration et le prononcé du jugement », *ibid.*, n° 1130 sqq., p. 1012 sqq ; quant à l'exposé de l'obligation de motivation spécialement, cf. *ibid.*, n° 1175 sqq., p. 1061 sqq. De même, présentant l'économie des moyens comme limite à l'obligation du juge de statuer, D. Costa, *Contentieux administratif*, LexisNexis, 2^e éd., 2014, n° 632, p. 260.

²⁵⁷⁵ Cf. n° 357 et s.

²⁵⁷⁶ J.-M. Auby, « L'«ultra petita» dans la procédure administrative contentieuse », *loc. cit.* V. également M. Lannoy, op. cit., p. 106 : « En conséquence, une juridiction statue *ultra petita* dès lors qu'elle se prononce sur un moyen qui n'a pas été invoqué par les parties et qui n'est pas non plus d'ordre public (...) ».

²⁵⁷⁷ CE, 6 février 1957, *Ministre de l'Intérieur c. Dame Haegel*, rec. t. 998 : « Tribunal administratif ayant statué *ultra petita* : moyen non soulevé » (fichage identique repris dans les tables décennales 1955-1964, tome 3, n° 1891, p. 788).

cette dernière faisant écho à l'omission de statuer sur un chef de demande²⁵⁷⁸. Ainsi quand l'assemblée plénière de la cour administrative d'appel de Paris rappelle la possibilité pour un tribunal administratif de pratiquer l'économie des moyens, elle indique que le juge n'entache alors son jugement « ni d'insuffisance de motivation, ni d'omission à statuer »²⁵⁷⁹.

Cette dualité se retrouve sous la plume des auteurs. Par exemple, MM. Guyomar et Seiller, tout en citant une jurisprudence qualifiant un tel vice d'insuffisance de motivation, présentent l'économie de moyens irrégulière dans le prolongement du vice d'*infra petita*, dans le cadre de « l'obligation de se prononcer » du juge²⁵⁸⁰, avant, pour présenter l'interdiction de l'*ultra petita*, d'affirmer que le juge est « Tenu de statuer sur l'ensemble du litige, c'est-à-dire sur les conclusions des parties et les moyens qu'elles invoquent à leur appui (...) »²⁵⁸¹.

880. Puisqu'elle est une absence de réponse, plus qu'une réponse insuffisante, et parce que l'obligation de répondre aux moyens se rapporte essentiellement à l'obligation de statuer *omnia petita*, l'économie irrégulière d'un moyen doit être regardée, selon nous, comme constitutive, avant tout, d'un vice d'*infra petita*.

2. UN CARACTÈRE À INTERPRÉTER : UN « VICE DE NATURE À ENTRAÎNER L'ANNULATION DE LA DÉCISION »

881. Distinction entre l'existence d'une irrégularité et sa portée – La régularité d'une économie de moyens peut s'apprécier selon diverses lectures. Selon une première lecture, le juge ne serait obligé de répondre qu'à l'ensemble des moyens invoqués et susceptibles de modifier la solution. Une seconde lecture consiste à distinguer une règle et ses exceptions : le juge serait obligé de répondre à l'ensemble des moyens, règle générale, mais pourrait ne pas répondre aux moyens irrégulièrement invoqués ou insusceptibles de modifier la solution, soumis à des règles spéciales. Enfin, une troisième lecture consiste à affirmer qu'il existerait un principe d'obligation de réponse exhaustive aux moyens, mais dont le juge ferait une application pragmatique, tolérant certaines économies.

Selon cette troisième lecture, le simple fait de ne pas répondre à un moyen entacherait la décision d'une irrégularité, mais il reviendrait ensuite au juge d'appel ou de cassation, constatant l'absence de réponse, d'examiner si cette irrégularité justifie la censure de la décision. Cette logique, consistant à distinguer l'existence d'un vice de sa portée, est à l'œuvre dans certaines jurisprudences du Conseil d'Etat, notamment quant aux conséquences

²⁵⁷⁸ Cf. *infra*, n° 886 et s.

²⁵⁷⁹ CAA Paris plén., 7 juillet 1999, *Sécail*, n° 96PA02322, rec. 533.

²⁵⁸⁰ M. Guyomar, B. Seiller, *op. cit.*, n° 890 sqq., p. 458 sq., spéc. n° 892.

²⁵⁸¹ *Ibid.*, n° 895, p. 460.

à tirer d'une méconnaissance par le juge des règles relatives aux visas de ses décisions. Le fait pour le juge de ne pas analyser certains moyens dans les visas constitue une irrégularité, mais n'entraîne pas l'annulation de la décision s'il s'avère qu'il y a expressément répondu dans les motifs²⁵⁸² ; dans ce cas, la partie reprochant au juge une telle omission, « n'est pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait entaché d'un *vice de forme de nature à entraîner son annulation* »²⁵⁸³. Cette lecture peut éventuellement trouver à s'appliquer à l'économie des moyens inopérants, le Conseil d'Etat constatant qu'« en s'abstenant d'écarter par des motifs explicites un tel moyen, le tribunal administratif n'a pas entaché son jugement d'un *vice de nature à en entraîner l'annulation* »²⁵⁸⁴, ou « de nature à en affecter la régularité »²⁵⁸⁵.

Une logique similaire est également à l'œuvre à l'égard des irrégularités procédurales affectant les décisions administratives, la jurisprudence considérant que « la méconnaissance par l'administration de l'obligation du respect des formes et procédures peut bénéficier de tolérances »²⁵⁸⁶. Les termes de la jurisprudence *Danthony*²⁵⁸⁷, toutes choses égales par ailleurs, peuvent être transposés à l'examen de la régularité d'une économie de moyens. Le fait pour le juge de ne pas sanctionner l'économie de moyens insusceptibles de modifier la solution se rapproche sensiblement du fait de ne pas sanctionner les irrégularités procédurales qui n'ont pas été « susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ». La ressemblance de ces deux logiques dans leur formulation traduit la ressemblance de leur contenu. Ainsi, pour que l'irrégularité procédurale entraîne l'annulation de l'acte administratif, il n'est pas nécessaire que le juge soit certain que le respect de ladite procédure aurait modifié le sens de l'acte attaqué ; il suffit qu'elle puisse être regardée comme susceptible, si elle avait été respectée, d'influencer le sens de l'acte. C'est donc « en cas de doute, de probabilité sur l'influence supposée de l'irrégularité sur le sens de l'acte final »²⁵⁸⁸, que celui-ci sera annulé²⁵⁸⁹. De même, l'économie d'un moyen est irrégulière, non pas si le

²⁵⁸² CE Sect., 30 octobre 1964, *Brunner*, n° 55878, rec. 498.

²⁵⁸³ CE, 11 février 1998, *Ville de Paris*, n° 171792, rec. 46. *Idem* : CE, 19 février 1975, *Dame X*, n° 92021, rec. 139 ; CE, 22 mai 1981, *M. Brulez et a.*, n° 21691, rec. 233.

²⁵⁸⁴ CE, 28 janvier 1966, *Bajon*, n° 64802, rec. 68. *Idem*, parmi de nombreux exemples : CE, 9 juillet 1986, *Association « action familiale et de prévoyance sociale »*, n° 39350, rec. 198 ; CE, 20 janvier 1988, *Vidéo France entreprise*, n° 77560, rec. 24 ; CE, 5 juillet 1995, *M. Bonneau*, n° 140348, rec. 283.

²⁵⁸⁵ CE, 27 octobre 2011, *Association de défense des victimes de l'amiante de Cherbourg*, n° 338882, rec. t. 1107 ; *AJDA*, 2012, p. 64. Sur cette interprétation du régime des moyens inopérants, cf. F. Poulet, *op. cit.*, p. 545, et Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *BJDU*, 2010, p. 36.

²⁵⁸⁶ P. Cassia, note sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *RFDA*, 2012, p. 296, spéc. p. 299.

²⁵⁸⁷ CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, précit.

²⁵⁸⁸ P. Cassia, note sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *loc. cit.*, spéc. p. 300.

²⁵⁸⁹ X. Domino, A. Bretonneau, chron. sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *AJDA*, 2012, p. 195, spéc. p. 198 : « il s'agit en effet pour le juge non pas de n'annuler que dans les cas où l'irrégularité constatée a eu une influence sur le sens de la décision adoptée au final, mais dans tous les cas où elle est susceptible d'avoir eu une telle influence. ».

moyen économisé devait, avec certitude, modifier la solution adoptée, mais seulement si l'économie de ce moyen laisse planer un doute sur le sens de la décision juridictionnelle. Dans les deux cas, il y a une même logique d'appréciation d'une potentielle répercussion de l'irrégularité sur le contenu de la décision finale²⁵⁹⁰.

3. UN CARACTÈRE REFUSÉ : UN VICE D'ORDRE PUBLIC

882. L'insuffisance de motivation, moyen ordinaire – La non appartenance de l'insuffisance de motivation à la catégorie des moyens d'ordre public a pu être identifiée *a contrario*, par l'affirmation qu'un tel moyen est soumis au régime des moyens ordinaires. Ainsi, dans un arrêt *Ministre des affaires économiques*²⁵⁹¹ de 1959, le ministre, devant le Conseil d'Etat en appel, avait invoqué le moyen tiré de ce que le jugement attaqué « n'a pas statué sur le moyen tiré de ce que [le requérant] n'avait pas la qualité de sinistré ». Mais ce moyen avait été soulevé par le ministre après l'expiration du délai de recours contentieux et reposait « sur une cause juridique distincte » des moyens soulevés dans ce délai. Par conséquent, un tel moyen fût regardé comme constituant une demande nouvelle et, par conséquent, fût considéré comme irrecevable. Il en est déduit *a contrario* que ce moyen n'est pas d'ordre public, auquel cas il eut été affranchi de cette condition de recevabilité²⁵⁹². Le fichage de l'arrêt est explicite sur ce point²⁵⁹³, tout comme a pu l'être la confirmation de cette solution plus récemment²⁵⁹⁴.

Aussi, de façon remarquable, lorsqu'il rend la décision *Commune de Saint-Quai Portrieux* le 5 novembre 1993, imposant au juge prononçant un sursis à exécution d'indiquer explicitement le moyen sérieux qui fonde sa décision, le Conseil d'Etat rend le même jour une décision indiquant que la méconnaissance de cette obligation ne peut être soulevée d'office,

²⁵⁹⁰ Peut-on voir dans le défaut de réponse à un moyen, la privation d'une garantie ? Au sens de la jurisprudence *Danthony*, « la privation d'une garantie entraîne l'annulation de l'acte final quand bien même elle n'aurait pas eu d'influence sur son sens : c'est l'importance intrinsèque de la formalité, combinée à la gravité du vice de procédure qui conduit à cette solution bienvenue. Le juge est donc dispensé de mesurer l'influence de la privation d'une garantie sur l'acte final. » (P. Cassia, note sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *loc. cit.*, spéc. p. 301). Une telle analyse s'accommode mal du régime de l'obligation de réponse aux moyens. Si elle trouvait à s'appliquer, le seul fait pour le juge de ne pas répondre à un moyen invoqué justifierait l'annulation de la décision, ce qui ne correspond pas à l'état de la jurisprudence.

²⁵⁹¹ CE, 1^{er} juillet 1959, *Ministre des affaires économiques c. Beaudoin*, rec. 417, rec. t. 1071.

²⁵⁹² La même solution avait été affirmée dans l'arrêt CE, sect., 26 juill. 1946, *X.*, rec. 217.

²⁵⁹³ CE, 1^{er} juillet 1959, *Ministre des affaires économiques*, rec. 417, rec. t. 1071 : « Moyens d'omission de statuer et de motivation insuffisante n'étant pas d'ordre public : irrecevabilité de tels moyens présentés hors délai et fondés sur une cause juridique distincte des moyens présentés dans le délai ».

²⁵⁹⁴ CE, 30 juillet 2003, *SCI de la clinique de Miramas*, rec. t. 960 ; *Dr. fisc.*, 2004, n° 7, comm. 244, concl. Collin : « Considérant que la société requérante n'a présenté, dans le délai du recours courant à l'encontre de l'arrêt attaqué, que des moyens relatifs au bien-fondé de cet arrêt ; que si elle a soulevé après l'expiration de ce délai le moyen tiré d'une motivation insuffisante de l'arrêt, un tel moyen, qui critique la régularité de ce dernier, repose sur une cause juridique distincte ; que *n'étant pas d'ordre public*, il est, par suite, irrecevable ».

n'étant pas d'ordre public²⁵⁹⁵.

883. L'*infra petita*, moyen ordinaire – Le fait d'assimiler un défaut de réponse à moyen au vice d'*infra petita* ne permet pas davantage d'en faire un vice d'ordre public. Alors que des arrêts de cours administratives d'appel en 1989 et 1991 avaient été mentionnés au Lebon comme reconnaissant l'obligation de soulever d'office ce moyen en raison de son caractère d'ordre public²⁵⁹⁶, le Conseil d'Etat a infirmé cette solution en 2005, par un arrêt implicite sur ce point mais éclairé par sa mention au recueil²⁵⁹⁷. Le refus de considérer l'*infra petita* comme vice d'ordre public doit être rapproché du même refus dont fait l'objet l'*ultra petita*²⁵⁹⁸.

884. Critique du défaut de caractère d'ordre public d'une économie de moyens irrégulière – La solution peut assurément prêter à discussion, bien que celle-ci soit propre à tout choix jurisprudentiel consistant à considérer que tel moyen est d'ordre public, que tel autre ne l'est point.

885. Sur le fond, le vice en question touche directement au cœur de l'office juridictionnel. En ne répondant pas, alors qu'il y est invité, à un moyen régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution du litige, le juge n'épuise pas son office : il se tait là où il lui est demandé de dire. Qu'il nous soit permis de voir dans l'obligation de réponse aux moyens, pour reprendre la définition des moyens d'ordre public par le président Odent, « une question d'une importance telle que le juge méconnaîtrait lui-même la règle de droit qu'il a pour mission de faire respecter si la décision juridictionnelle n'en tenait pas compte »²⁵⁹⁹. En outre, l'omission de répondre à de tels moyens est susceptible d'affecter la justesse de la solution adoptée, passant outre un moyen susceptible de déterminer une autre issue du litige.

Sur la méthode, l'analyse à opérer n'est pas sujette à des difficultés justifiant le refus

²⁵⁹⁵ Là encore la solution est implicite mais éclairée par le fichage de l'arrêt : CE Sect., 5 novembre 1993, *Société immobilière de construction la Gauloise*, rec. 305, rec. t. 974 : « Moyens d'ordre public à soulever d'office. Absence. Omission par le juge d'appel de la désignation du moyen sérieux sur lequel il se fonde pour octroyer un sursis. – L'absence de désignation par le juge d'appel du moyen sérieux sur lequel il fonde sa décision d'octroi de sursis à exécution n'est pas susceptible d'être soulevée d'office par le juge de cassation (sol. impl.) ».

²⁵⁹⁶ CAA Nantes plén., 22 février 1989, *Mme Navereau c. centre hospitalier de Blois*, rec. t. 868 : « Moyens d'ordre public à soulever d'office. Existence. *Infra petita*. Omission de statuer sur les conclusions en indemnités présentées par une Caisse de mutualité sociale agricole – Moyen d'ordre public soulevé d'office par la cour administrative d'appel. » ; CAA Bordeaux, 11 juin 1991, *Consorts Guignard*, rec. t. 1142 : « Moyens d'ordre public à soulever d'office. Existence. *Infra petita* – Omission de statuer sur la dévolution des frais d'expertise. – Le juge d'appel soit soulever d'office l'absence de dévolution des frais d'expertise par le tribunal administratif (sol. impl.) ».

²⁵⁹⁷ CE, 17 juin 2005, *Ministre de la Défense c. Marceron*, rec. t. 1059 : « L'*infra petita* ne se soulève pas d'office. ».

²⁵⁹⁸ CE, 6 février 1957, *Ministre de l'Intérieur c. dame Haegel*, rec. t. 998 ; CE, 10 octobre 1961, *Ville de Marseille*, rec. 567 ; CE, 2 mars 1990, *Deplus*, rec. 54.

²⁵⁹⁹ R. Odent, *op. cit.*, t. 1, p. 958.

de l'examiner d'office. Il n'en va pas de même, par exemple, du vice de détournement de pouvoir dont la gravité s'accompagne de la difficulté d'en faire le constat, ou des difficultés techniques qu'engendrerait l'obligation d'examiner d'office la conformité d'un acte à l'ensemble des normes du droit de l'Union européenne. De tels inconvénients ne semblent pas concerner le vice de défaut de réponse à moyen. Son analyse nécessite pour le juge supérieur d'identifier, à la lecture des mémoires et des visas, quels étaient les moyens invoqués, de constater si le juge y a répondu dans ses motifs et, en cas de non-réponse, s'ils étaient en mesure de pouvoir modifier la solution adoptée. L'opération ne semble ni subjective en termes de contrôle, ni excessive en termes de charge de travail.

B. QUALIFICATION DU VICE

« La clarté des idées exige qu'on adopte "les mêmes mots pour désigner les mêmes choses et des mots différents pour désigner des choses différentes". (...) A la réussite de cet effort, la doctrine de la procédure est particulièrement intéressée. Placée au carrefour où se croisent les routes du droit public et du droit privé, possédant avec chacune des deux branches des terrains indivis, elle ne saurait s'accommoder de la pluralité des langues. »²⁶⁰⁰

H. VIZIOZ

886. La procédure civile traite la question de l'obligation de réponse aux moyens selon ses propres termes et catégories. Parmi celles-ci, la notion de défaut de réponse à conclusions correspond au cas d'une économie de moyens irrégulière telle que nous l'entendons ici (1). Les termes utilisés par le juge administratif pour qualifier une économie de moyens irrégulière et, plus généralement, pour qualifier les différents vices pouvant affecter la motivation d'une décision de justice, sont différents de ceux employés en procédure civile. Une économie de moyens irrégulière connaît d'ailleurs, au sein de la terminologie du Conseil d'État, une variété de qualifications dont il convient de proposer une rationalisation (2).

²⁶⁰⁰ H. Vizioz, *Etudes de procédure*, 1956, Dalloz, rééd., 2011, p. 163 ; extrait de H. Vizioz, « Les notions fondamentales de la procédure et la doctrine française du droit public », *Revue générale du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence en France et à l'étranger*, 1931. Insistant, en note de bas de page (ibid., p. 163, ndbp 3) : « Elle témoigne d'ailleurs avec force qu'au-dessus des théories et des notions techniques propres à chaque branche, il existe des théories, des notions générales et communes sur lesquelles il faut de toute nécessité, pour un progrès durable de la science du droit, que les juristes de toute catégorie finissent par s'entendre. ».

I. QUALIFICATION D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS IRRÉGULIÈRE PAR LE JUGE JUDICIAIRE

887. La jurisprudence de la Cour de cassation aboutit à une fine classification des hypothèses d'irrégularité tenant à la motivation de la décision. Est d'abord censurée pour *défaut de base légale* la motivation insuffisante qui ne permet pas au juge de cassation d'exercer son contrôle²⁶⁰¹. Il s'agit des cas dans lesquels le juge répond effectivement au moyen, mais sa réponse est insuffisamment précise, par exemple, pour ne pas avoir constaté une condition d'application de la loi ou pour une incertitude quant au fondement juridique de la décision. Le *défaut de motif* quant à lui sanctionne l'absence radicale de motifs justifiant la décision. Y sont assimilés les motifs d'ordre général et les motifs dubitatifs et hypothétiques²⁶⁰². De même, la Cour de cassation assimile au défaut de motif, en visant le même article 455 du code de procédure civile, le *défaut de réponse à conclusions*²⁶⁰³. Le juge du fond entache sa décision d'un défaut de réponse à conclusions dès lors qu'il omet de répondre à un moyen régulièrement invoqué par une partie, et qui aurait pu permettre l'accueil du chef de demande qu'elle soutenait²⁶⁰⁴. Le défaut de réponse à conclusions doit être enfin distingué de l'*omission à statuer*, lorsque le juge a omis de répondre à un chef de demande. Dans un tel cas, une procédure spéciale de renvoi devant les juges du fond est prévue à l'article 463 du code de procédure civile²⁶⁰⁵.

Le défaut de réponse à conclusions, « consistant à omettre d'examiner les mérites d'un moyen présenté par une partie »²⁶⁰⁶, apparaît comme l'hypothèse correspondant à une économie de moyens irrégulière. Dans cette hypothèse, la motivation de la décision existe – ce qui écarte le défaut de motifs –, le juge apporte une réponse à tous les chefs de demande – ce qui écarte l'omission à statuer –, la réponse apportée aux moyens sur lesquels le juge se prononce est suffisante – ce qui écarte le défaut de base légale ; seulement, le juge a omis d'examiner expressément un ou plusieurs moyens invoqués à l'appui d'un chef de demande.

²⁶⁰¹ J.-F. Weber, « La motivation des arrêts de la Cour de cassation », *Revue Lamy Droit civil*, réflexions croisées, La motivation, 2012, n° 89 : « Pour qu'il y ait un manque (ou défaut) de base légale, il faut que la décision résulte bien de motifs, mais que ceux-ci soient insuffisants pour la justifier et permettre à la Cour de cassation d'exercer son contrôle » ; Y. Chartier, *La Cour de cassation*, Dalloz, 2^e éd., 2001, p. 68 ; J.-P. Ancel, « La rédaction de la décision de justice en France », *RIDC*, 1998, 50-3, p. 841, spéc. p. 850 ; J.-F. Weber, *La Cour de cassation*, La documentation française, 2006, p. 69 ; M.-N. Jobard-Bachellier, X. Bachellier, J. Buk Laurent, *La technique de cassation. Pourvois et arrêts en matière civile*, Dalloz, 8^e éd., 2013, p. 163.

²⁶⁰² Cf. Y. Chartier, *La Cour de cassation*, Dalloz, 2^e éd., 2001, p. 70 ; M.-N. Jobard-Bachellier, X. Bachellier, J. Buk Laurent, *op. cit.*, p. 182 : « Il s'agit là, à la différence du manque de base légale, d'une véritable absence de toute justification de la décision qui rend donc impossible tout contrôle de la Cour de cassation. ».

²⁶⁰³ Cass. com., 17 mars 1965, *Bull. civ.* IV, n° 203 ; Cass. civ. 1^{ère}, 3 juillet 2001, n° 99-18.867, *Bull. civ.* I, n° 197 ; N. Fricero in S. Guinchard (dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, 8^e éd., 2014, n° 412.201, p. 1191. Pour une présentation détaillée, cf. J. Voulet, « Le défaut de réponse à conclusions », *JCP G*, 1965, I, 1912.

²⁶⁰⁴ J. Buffet (dir.), *Droit et pratique de la cassation en matière civile*, Litec, 3^e éd., 2012, n° 511 sqq, p. 215 sqq.

²⁶⁰⁵ M.-N. Jobard-Bachellier, X. Bachellier, J. Buk Laurent, *op. cit.*, p. 193, note 1.

²⁶⁰⁶ J. Héron, T. Le Bars, *op. cit.*, n° 500, p. 399.

2. QUALIFICATION D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS IRRÉGULIÈRE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

888. Les termes employés par le juge administratif pour qualifier une économie de moyens irrégulière, différents de ceux employés par le juge judiciaire, se caractérisent par leur diversité (a). Ce constat invite à proposer une rationalisation des terminologies utilisées, sur ce point, en contentieux administratif (b).

a. Constat de la variété des termes employés par le juge administratif

889. Le défaut de réponse à conclusions en contentieux administratif – Les expressions ont pu circuler d'un juge à l'autre, sans que le contenant emporte toujours avec lui le même contenu²⁶⁰⁷. Le « défaut de réponse à conclusions » consiste, selon les arrêts du Conseil d'État, à ne pas avoir donné de réponse à un chef de demande²⁶⁰⁸. Il se distingue donc du « défaut de réponse à conclusions » de la procédure civile, et correspond à ce que cette dernière nomme « omission à statuer ». Néanmoins, pour qualifier l'absence de réponse à un chef de demande, il arrive au Conseil d'État d'employer également, et apparemment à plus fort usage, l'expression d'« omission à statuer » sur des conclusions²⁶⁰⁹. Ces deux expressions semblent employées de façon synonyme par le Conseil d'État²⁶¹⁰, qui se borne généralement à

²⁶⁰⁷ P. ex., l'expression « défaut de motifs », familière de la procédure judiciaire, ne l'est pas du contentieux administratif, mais en la matière rien n'est figé. Par exemple un arrêt de 1848, censurant l'arrêt d'un conseil de préfecture non motivé est fiché comme « défaut de motifs » au recueil, CE, 31 mars 1848, *Friot*, rec. 158.

²⁶⁰⁸ P. ex., CE Ass., 6 novembre 1987, *M. Buayi*, n° 65590, rec. 348. Le Conseil d'État constate que le requérant, en plus d'avoir demandé l'annulation de l'arrêté d'expulsion dont il était l'objet, « doit être regardé comme ayant également présenté des conclusions tentant à l'annulation » de la décision, « distincte de l'arrêté d'expulsion », figurant dans le procès-verbal et prévoyant son escorte à destination de son pays d'origine. La décision juridictionnelle attaquée n'ayant pas répondu à cette demande d'annulation, le Conseil d'État considère « qu'il y a lieu d'annuler le jugement attaqué pour défaut de réponse à ces conclusions ». Appliquant la même jurisprudence avec la même terminologie : CE, 17 décembre 1990, *M. Ouedjedi*, n° 119354, rec. 363. Pour d'autres exemples, CE, 15 juin 1998, *M. Wallerich*, n° 171328, inédit ; CE, 15 janvier 2003, *M. Philippe-Rudyard X.*, n° 220210, inédit ; CE, 3 octobre 2003, *M. Bedoian*, n° 211614, inédit ; CE, 19 mai 2004, *M. X.*, n° 246047, inédit ; CE, 12 janvier 2005, *SA Europinvest*, n° 257652, inédit ; CE, 26 janvier 2007, *Mme Bernard*, n° 287306, aux tables sur un autre point ; CE, 29 septembre 2010, *Jacques A.*, n° 323740, inédit.

²⁶⁰⁹ P. ex., le Conseil d'État, considérant dans un arrêt de Section « que, devant le tribunal administratif, le (...) requérant a soutenu que cette décision était illégale et en a demandé l'annulation ; que le jugement attaqué qui ne statue pas sur ces conclusions est entaché d'omission de statuer et doit, dans cette mesure, être annulé », CE Sect., 6 janvier 1995, *Syndicat national des personnels techniques, administratifs et de service de l'équipement C.G.T.*, n° 91224, rec. 5. V. également, statuant sur le moyen tiré de « l'omission à statuer » sur les conclusions d'une partie, pour l'accueillir : CE, 27 avril 1981, *M. X.*, n° 17767, rec. 196 ; CE, 20 octobre 1978, *Sieur X.*, n° 07157, rec. 386 ; CE, 19 décembre 1969, *Société X.*, n° 75364, rec. 598 ; ou pour le rejeter : CE, 31 juillet 2009, *Ville de Grenoble*, n° 296964, aux tables sur un autre point ; CE, 8 décembre 1999, *M. Renucci*, n° 168665, rec. 420 ; CE, 3 juin 1970, *Compagnie du chemin de fer de Bayonne à Biarritz B.A.B.*, n° 69985, rec. 381 ; CE, 11 février 1970, *Sieur X.*, n° 73436, rec. 104 ; CE, 9 juin 1967, *Société des eaux de Marseille*, n° 64834, rec. 241.

²⁶¹⁰ Dans l'arrêt d'Assemblée précité, *M. Buayi*, le Conseil d'État, après avoir considéré, dans les motifs, « qu'il y a lieu d'annuler le jugement attaqué pour défaut de réponse à ces conclusions », précise, au premier article du dispositif, que le jugement « est annulé en tant qu'il a omis de statuer sur les conclusions » du requérant.

affirmer que la décision contestée est annulée pour avoir « omis de statuer sur les conclusions » du requérant²⁶¹¹.

890. Variété de la terminologie en contentieux administratif – La variété des termes employés par le Conseil d'Etat n'est pas un phénomène récent. Dans un arrêt *Daniel et Cie* de 1878, le Conseil d'Etat constatait qu'un conseil de préfecture avait « omis de statuer sur le moyen » d'une partie, pour ensuite considérer qu'« il y a lieu d'annuler ledit arrêté comme *insuffisamment motivé* »²⁶¹², tandis que le fichage de l'arrêt évoque un « défaut de motifs ». De même, l'arrêt d'Assemblée *Fauchon* de 1949, fiché comme sanctionnant une « omission de statuer sur un moyen », examine dans ses considérants le moyen « d'insuffisance de motifs », avant de le ramener, plus généralement, à un « vice de forme »²⁶¹³.

891. Omission à statuer sur un moyen – Le Conseil d'Etat recourt parfois à l'expression d'« omission à statuer » pour qualifier une économie de moyens irrégulière²⁶¹⁴, indiquant généralement que les juges du fond ont irrégulièrement « omis de statuer » sur un moyen²⁶¹⁵. L'expression « omission de statuer » peut être reprise dans le fichage de l'arrêt²⁶¹⁶. Le Conseil d'Etat distingue bien entre l'omission à statuer sur un chef de demande et l'omission à statuer sur un moyen²⁶¹⁷.

²⁶¹¹ CE Sect., 11 juillet 1969, *Syndicat intercommunal d'assainissement de l'agglomération bordelaise*, n° 69604, rec. 376 : « qu'ainsi, ledit tribunal ne s'est pas prononcé sur ces conclusions en garantie ; que, dès lors, le jugement attaqué doit être annulé en tant qu'il a omis de statuer sur cette action en garantie ». Parmi de nombreux exemples, v. également : CE Sect., 27 juillet 2012, *Mme Labachiche*, n° 347114, rec. 299, concl. Landais ; CE Sect., 6 mai 1996, *M. Rubio*, n° 109106, rec. 148 ; CE Sect., 25 février 1994, *Laboratoire d'Artois*, n° 153202, rec. 98 ; CE Sect., 3 mai 1982, *Mme Vidy*, n° 05293, rec. 16 ; CE Sect., 19 février 1982, *Mme Commaret*, n° 24215, rec. 78.

²⁶¹² CE, 5 avril 1978, *Daniel et Cie*, rec. 364.

²⁶¹³ CE Ass., 18 février 1949, *Sieur Fauchon*, rec. 82.

²⁶¹⁴ Ainsi, « en ne répondant pas » à un des moyens du requérant, « la cour a entaché son arrêt d'omission à statuer », CE, 24 septembre 2003, *Société Avraud Métaux*, n° 196931, rec. 373. De même, considérant « que la cour a omis de répondre à ce moyen et a ainsi entaché sa décision d'omission à statuer », CE, 30 mai 2007, *M. Copede*, n° 292741, *AJDA*, 2007, p. 1774. Employant cette expression pour rejeter ce moyen, considérant que la décision contestée « n'est pas entachée d'une omission à statuer », les juges du fond ayant effectivement répondu au moyen : CE, 2 juillet 1999, *SA Bouygues*, n° 206749, rec. 266 ; CE, 24 novembre 1980, *M. Lagadec*, n° 18157, rec. 443 ; CE, 30 mai 1973, *Sieur X.*, n° 79311, rec. 381 ; CE, 5 mai 1972, *M. du Martinet*, n° 80319, rec. 346 ; CE, 17 janvier 1969, *Héritiers Delevault*, n° 70630, rec. 31.

²⁶¹⁵ CE Sect., 28 octobre 1949, *Sieur Baldassari*, rec. 445 ; CE, 10 janvier 1968, *Ginesty-Chanfreau*, n° 66946, rec. 35 ; CE, 19 janvier 1972, *Sieurs Petit Hubert et a.*, n° 83209, rec. 62 ; CE, 3 novembre 1972, *Sieur X.*, n° 75469, rec. 694 ; CE, 15 octobre 1975, *Dame Raveau*, n° 93013, rec. 514 ; CE, 5 janvier 1979, *Zeender*, n° 06785, rec. 10 ; CE, 7 mai 1980, *M. Houssel et le Vacon*, n° 07950, rec. 211. Considérant, en revanche, que le juge du fond « n'a pas omis de statuer » sur les moyens, CE, 25 novembre 1998, *Niangi*, n° 164682, rec. 434 ; CE, 18 janvier 1991, *Beldjoudi*, n° 99201, rec. 18.

²⁶¹⁶ P. ex. : CE, 6 avril 1927, *Sieur Chaudoreille*, rec. 457 ; CE Ass., 18 février 1949, *Sieur Fauchon*, rec. 82 ; CE Sect., 28 octobre 1949, *Sieur Baldassari*, rec. 445 ; CE, 23 avril 1958, *Ogliastroni et a.*, rec. 224, rec. t. 987 ; CE, 13 juillet 1967, *Bonello*, rec. t. 907.

²⁶¹⁷ P. ex., se prononçant sur ces deux vices distincts, CE, 27 mai 1998, *Société anonyme Nicoletti*, n° 128094, rec. 216 ; CE, 30 mai 1973, *Sieur X.*, n° 79311, rec. 38.

892. Motivation insuffisante – Une économie de moyens irrégulière peut également être qualifiée par le Conseil d'Etat de « motivation insuffisante ». Ainsi, « en s'abstenant de répondre » à un des moyens soulevés devant lui, le juge du fond « n'a pas suffisamment motivé » sa décision ²⁶¹⁸ « a insuffisamment motivé » ²⁶¹⁹ sa décision, l'a entaché « d'insuffisance de motivation »²⁶²⁰ ; « Qu'en ne répondant pas à ce moyen le tribunal administratif a entaché son jugement (...) d'une insuffisance de motifs »²⁶²¹. La mention d'un arrêt récent au recueil, *Mme Choquier*, indique qu'« Une cour qui s'abstient de répondre à un moyen qui n'est pas inopérant *motive insuffisamment* son arrêt (...) »²⁶²². Selon d'autres formules similaires, le juge rend une motivation insuffisante lorsqu'il a statué « sans répondre » à tel moyen²⁶²³, lorsqu'il « n'a pas répondu »²⁶²⁴ ou a « omis de statuer »²⁶²⁵ ou « omis de répondre »²⁶²⁶ à tel moyen.

Mais l'expression de « motivation insuffisante » ou de décision « insuffisamment motivée » se trouve également employée pour qualifier des irrégularités qui se distinguent d'une économie de moyen irrégulière, lorsqu'il s'agit de contrôler, non pas l'absence ou l'existence d'une réponse au moyen, mais la suffisance de cette réponse²⁶²⁷. Cette différence se manifeste lorsque le Conseil d'Etat traite, distinctement, de ce premier vice, avant d'examiner le second²⁶²⁸. Néanmoins, la confusion peut naître de ce que, dans le fichage de

²⁶¹⁸ CE, 10 mai 2006, *Société Bronzo*, n° 281976, rec. 240 ; CE, 24 septembre 2003, *Société éditions Godefroy*, n° 237115, rec. 377.

²⁶¹⁹ CE, 16 novembre 1979, *Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées de Paris*, n° 05677, rec. 418 ; CE, 23 juin 2016, *Société de droit britannique Omer Telecom Limited*, n° 392723, inédit ; CE, 23 juin 2016, *Société de droit britannique Omer Telecom Limited*, n° 392723, inédit ; CE, 17 mai 2013, *Mme Basmaison*, n° 355524, *AJDA*, 2013, p. 1029.

²⁶²⁰ CE, 28 décembre 2005, *Deltour, liquidateur de la société Sodinel*, n° 263982, rec. 600, fiché en tant qu'« insuffisance de motivation ». Pour d'autres exemples : CE, 26 février 2016, *M. B.*, n° 377117, inédit ; CE, 3 juillet 2015, *Mme C.*, n° 378065, inédit. Considérant, au contraire, que les juges du fond n'ont pas entaché leur décision d'« insuffisance de motivation », CE, 27 octobre 2006, *Pakciarz*, n° 255601, rec. 457.

²⁶²¹ CE, 9 mai 1980, *M. Begue*, n° 04810, rec. t. 927 et 935 sur un autre point.

²⁶²² CE, 27 juin 2016, *Mme Choquier*, n° 386957, rec. t. 910.

²⁶²³ CE, 21 novembre 2012, *Ville de Paris*, n° 344561, rec. 386 ; CE, 1^{er} juin 2005, *Société des brasseries de Kronembourg*, n° 260401, rec. 235 ; CE, 12 janvier 2005, *SARL Bar Brasserie du Parvis*, n° 252408, rec. 11 ; CE, 19 février 2003, *M. et Mme Maurice*, n° 247908, rec. 41.

²⁶²⁴ CE, 10 décembre 2003, *Institut de recherche pour le développement*, n° 248950, rec. 501 ; CE, 4 juillet 1969, *Dame Laurent*, n° 75226, rec. 362.

²⁶²⁵ CE, 27 mai 1998, *SA Nicoletti*, n° 128094, rec. 216.

²⁶²⁶ CE, 29 juillet 1983, *M. Cibaud*, n° 20809, rec. 322 ; CE Sect., 11 juin 1982, *Le Duff*, n° 36143, rec. 220 ; CE Sect., 30 avril 1971, *Société X.*, n° 79846, rec. 321.

²⁶²⁷ Les exemples sont innombrables d'arrêts dans lesquels le Conseil d'Etat censure la décision de la juridiction du fond qui, « pour répondre au moyen invoqué », n'a pas suffisamment développé ses motifs et « statuant ainsi » a, « eu égard à l'argumentation qui lui était soumise, insuffisamment motivé » sa décision : CE, 22 octobre 2010, *M. Pustwo*, n° 335051, rec. 420 ; CE, 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*, n° 386121, rec. 191. Rejetant le moyen : CE Ass., 30 décembre 2014, *Bonnemaison*, n° 381245, rec. 443 ; CE, 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 373520, rec. 14 ; CE Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité*, n° 241151, rec. 125.

²⁶²⁸ P. ex. : « il ressort des termes mêmes de l'arrêt attaqué que la cour n'a pas omis de se prononcer sur le moyen susmentionné ; qu'en l'écartant au motif que l'office, maître d'ouvrage, ne disposait à l'encontre des constructeurs de l'ouvrage d'autres actions que celles résultant ou découlant du contrat qui les unit, elle a

l'arrêt, une motivation insuffisante se trouve qualifiée de « défaut de réponse à moyen »²⁶²⁹.

893. Défaut de réponse à moyen – Le Conseil d'Etat recourt enfin à une troisième expression, la plus appropriée selon nous : le fait pour les juges du fond d'avoir statué « sans se prononcer » sur un moyen « qui n'était pas inopérant » entraîne l'annulation de l'arrêt « qui est entaché d'un *défaut de réponse à un moyen* »²⁶³⁰. Le Conseil d'Etat recourt également à cette expression lorsqu'il considère, à l'inverse, que la décision n'est pas entachée d'un « défaut de réponse à moyen » dès lors que les juges du fond ont pu s'abstenir de répondre à un simple argument non constitutif d'un véritable moyen²⁶³¹, à un moyen qui n'a pas été régulièrement soulevé²⁶³², qui s'avérait inopérant²⁶³³, ou lorsque le Conseil d'Etat constate que les juges du fond, contrairement à ce qu'avance le requérant, ont bel et bien répondu au moyen en question²⁶³⁴.

suffisamment motivé sa décision et mis le juge de cassation en mesure d'exercer son contrôle », CE, 28 avril 2000, *Office public d'H.L.M. de la ville d'Aubervilliers*, n° 188199, inédit. V. également : CE, 22 janvier 1997, *France télécom et Epoux Ameaux*, n° 149428, rec. 981.

²⁶²⁹ P. ex. : CE, 29 décembre 1993, *Société de fabrication d'articles pour chaussures*, n° 115942, rec. t. 717. A noter également l'arrêt CE, 7 mai 1993, *Mme Barbotin*, n° 118286, pour un cas d'insuffisance de motivation qualifié comme tel dans les tables du recueil annuel (rec. t. 998), devenu « défaut de réponse à moyen » dans les tables décennales (1985-1994, tome 6, n° 256, p. 6657).

²⁶³⁰ CE Sect., 20 octobre 2000, *Société citécable Est*, n° 196553, rec. 457. Pour d'autres exemples de sanction d'un « défaut de réponse à moyen » : CE, 21 février 2003, *Département de la Seine-Maritime*, n° 230872, rec. t. 909 ; CE, 21 janvier 1994, *Entreprise générale Léon Grosse et a.*, n° 119172, inédit ; CE, 30 septembre 1994, *Société Manpower France*, n° 123826, inédit ; CE, 21 juin 2000, *M. Chiarisoli*, n° 207629, aux tables sur un autre point ; CE, 4 avril 2001, *Patrick X.*, n° 191797, inédit ; CE, 24 octobre 2003, *Ouali A.*, n° 250471, inédit ; CE, 28 avril 2004, *Association culturelle du Vajra triomphant*, n° 248467, *AJDA*, 2004, p. 1367 ; CE, 28 juin 2004, *M. B.*, n° 262567, inédit ; CE, 7 juillet 2004, *Eric Y.*, n° 248590, inédit ; CE, 11 avril 2005, *Commune de Bessan*, n° 258250, inédit ; CE, 15 juin 2005, *M. Philippe X.*, n° 254728, mentionné aux tables sur un autre point ; CE, 27 juin 2005, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, n° 256668, inédit ; CE, 15 mai 2006, *Commune de Fenouillet*, n° 286739, inédit ; CE, 10 juillet 2006, *Sylvie D.*, n° 272411, inédit ; CE, 10 mars 2008, *Groupement agricole d'exploitation en commun « Le Moulin du Plessis »*, n° 285443, inédit ; CE, 6 août 2008, *Richard A.*, n° 301829, inédit ; CE, 6 octobre 2008, *Société HLM de la Réunion*, n° 290795, aux tables sur un autre point ; CE, 7 novembre 2008, *M. Blanchard*, n° 291188, inédit ; CE, 11 mars 2009, *M. Bernard A.*, n° 296363, inédit ; CE, 29 avril 2009, *M. Georges A.*, n° 299555, inédit ; CE, 15 décembre 2010, *Université de la Méditerranée Aix-Marseille II*, n° 328373, inédit.

²⁶³¹ P. ex. : CE, 14 octobre 2015, *M. et Mme Amos*, n° 360426, aux tables sur un autre point ; CE, 16 mai 2011, *M. Trézières*, n° 315382, aux tables sur un autre point ; CE, 7 septembre 2009, *M. Dassault*, n° 330040, *RFDA*, 2010, p. 288, concl. Bourgeois-Machureau ; CE, 6 octobre 1999, *Elections cantonales de Saint Louis III*, n° 198493, inédit.

²⁶³² CE, 29 juin 2005, *Mme Atmane*, n° 268896, *AJDA*, 2006, p. 155, note Lecucq ; CE, 16 février 2004, *Société Rivlin SA*, n° 242643, *DA*, 2004, n° 100 ; CE, 9 février 2000, *Mme Casagrande*, n° 154679, inédit ; CE, 28 septembre 1994, *Michèle X.*, n° 145209, inédit.

²⁶³³ CE, 8 juin 2005, *M. Boumedienne X.*, n° 265435, inédit ; CE, 6 décembre 2002, *Mlle Fouzia X.*, n° 219081, inédit.

²⁶³⁴ Auquel cas le moyen tiré du défaut de réponse à moyen « manque en fait » : CE, 28 avril 1997, *Entreprise Quillery et Cie*, n° 148477, rec. 170 ; CE, 4 février 2013, *Sodigar 2*, n° 349169, inédit ; CE, 12 mars 2010, *Rémy A.*, n° 317639, inédit ; CE, 27 juillet 2005, *M. Abdelbaki X.*, n° 271871, inédit ; CE, 29 décembre 2004, *Mme Mara X.*, n° 267829, inédit ; CE, 1^{er} décembre 2004, *Hakim X.*, n° 260736, inédit.

894. Absence de qualification – Contournant le problème, certaines décisions, sanctionnant une économie de moyen irrégulière, se contentent d'affirmer « qu'en s'abstenant de répondre au moyen » la juridiction du fond « a entaché son arrêt d'irrégularité »²⁶³⁵.

b. Proposition de rationalisation des termes employés par le juge administratif

895. L'intérêt d'une uniformisation des terminologies des juges judiciaire et administratif – Non seulement juges judiciaire et administratif peuvent ne pas employer les mêmes expressions pour désigner une même chose, mais peuvent également employer des termes identiques pour désigner des choses différentes. C'est la compréhension générale de l'état du droit qui s'en trouve affectée et, *a fortiori*, tout exercice de comparaison.

896. Option écartée : alignement de la terminologie administrative sur la terminologie judiciaire – Un alignement de la terminologie administrative quant aux vices de motivation sur la terminologie judiciaire impliquerait de nombreux changements. Premièrement, étendre l'usage de l'expression « défaut de base légale », des seules décisions administratives²⁶³⁶, aux décisions juridictionnelles, pour qualifier une motivation incomplète en réponse à un moyen. Cette expression remplacerait celle de « motivation insuffisante » ou de décision « insuffisamment motivée », dans les cas où cette insuffisance peut être assimilée à une erreur de droit. Deuxièmement, l'absence radicale de réponse à un chef de demande ne serait plus qualifiée de « défaut de réponse à conclusions » mais uniquement d'« omission à statuer sur des conclusions ». Troisièmement, l'expression « défaut de réponse à conclusions » qualifierait une économie irrégulière de réponse à un moyen, au lieu des expressions de « défaut de réponse à moyen », « motivation insuffisante » et « omission à statuer » sur un moyen. Enfin, l'absence irrégulière de toute motivation, ou une motivation dubitative ou hypothétique serait qualifiée de « défaut de motifs ».

Un alignement complet de la terminologie administrative sur la terminologie judiciaire risquerait donc d'entraîner des changements trop importants dont les inconvénients, en termes d'intelligibilité, pourraient s'avérer supérieurs aux avantages. Néanmoins peut-on souhaiter qu'une même expression ne qualifie qu'une seule irrégularité, et qu'une même irrégularité ne soit qualifiée que par une seule expression.

²⁶³⁵ CE, 25 juin 2004, *Ngombe Ewola*, n° 359359, rec. 194 ; CE, 20 octobre 2000, *S.A. Comelec*, n° 204814, rec. 443 ; CE, 24 octobre 2014, *Mme B.*, n° 371876, inédit. Plus laconique, la Section du contentieux qui, après avoir constaté que la juridiction du fond « ne s'est pas prononcée sur ce moyen », conclut simplement que « par suite », « la décision (...) doit être annulée », CE Sect., 27 juillet 2012, *Mme Labachiche*, n° 347114, rec. 299.

²⁶³⁶ Employant l'expression de « défaut de base légale » pour qualifier l'illégalité d'un acte administratif, p. ex. : CE, 30 juillet 2014, *CIMADE*, n° 375430, rec. 252 ; CE Sect., 14 avril 1999, *Syndicat des médecins libéraux*, n° 202605, rec. 139 ; CE, 9 avril 1999, *Ministre délégué au logement*, n° 179414, rec. 126 ; CE Ass., 3 juillet 1998, *Syndicat des médecins Aix et région et a.*, n° 184605, rec. 266.

897. Option retenue : rationalisation des termes employés par le juge administratif –Une première piste consisterait à employer l’expression de « défaut de réponse à conclusions » dans le même sens que le juge judiciaire. Dans ce cas, le juge administratif ne l’emploierait plus pour qualifier l’absence radicale de réponse à un chef de demande, mais pour qualifier uniquement l’absence irrégulière de réponse à un moyen soutenant un chef de demande. Il s’agirait de faire évoluer le sens uniquement de l’expression « défaut de réponse à conclusions » en contentieux administratif pour l’aligner sur le sens que lui donne la Cour de cassation.

Une seconde piste consisterait à faire le tri, sans en changer le sens, au sein des expressions employées par le juge administratif : « défaut de réponse à moyen », « omission à statuer » sur un moyen, « motivation insuffisante ». Le choix à opérer peut découler de l’angle sous lequel est appréhendée une économie de moyens irrégulière. Comme exposé précédemment, elle peut être perçue comme une insuffisance de motivation dans l’idée que « La motivation peut être insuffisante quantitativement ou qualitativement. »²⁶³⁷ Mais un autre point de vue conduit à préférer à la qualification de « motivation insuffisante » celle d’« omission à statuer », si l’on admet de voir dans une économie de moyens irrégulière un vice d’*infra petita*. En parlant d’omission à statuer sur un moyen, le juge utiliserait la même expression que pour parler d’omission à statuer sur les conclusions, soulignant la racine commune de ces deux vices consistant l’un comme l’autre à ne pas se prononcer sur certains éléments constitutifs de l’instance.

Au lieu de faire primer une vision sur une autre, il nous semble que l’expression de « défaut de réponse à moyen » doit être privilégiée. Elle permettrait de réserver l’expression « d’omission à statuer » au cas d’absence de réponse à un chef de demande, et de réserver l’expression de « motivation insuffisante » au cas d’une réponse insuffisante à un moyen. En parlant de « défaut de réponse », le juge distingue l’absence de réponse de l’insuffisance de la réponse. En parlant de « réponse à moyen », il la distingue de l’absence de réponse à conclusions. L’expression de « défaut de réponse à moyen » nous semble la plus claire et devrait selon nous primer dans l’optique d’une clarification lexicale.

Des perspectives d’évolution sont aussi envisageables relativement à la question de la sanction d’une économie de moyens irrégulière.

²⁶³⁷ J. Massot, O. Fouquet, *Le Conseil d’Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 1993, n° 60, p. 75.

§2. SANCTION DU VICE

898. Un défaut de réponse à moyen peut être censuré par différentes voies de recours, dans l'état actuel du droit (A). Aussi est-il permis d'envisager certaines évolutions selon deux perspectives : l'une appuyée sur l'obligation de viser le moyen économisé, et conduisant à étendre les hypothèses de sanction ; l'autre appuyée sur une prise en compte de l'opportunité d'annuler la décision viciée en fonction de la valeur du moyen économisé, et conduisant à restreindre les hypothèses de sanction (B).

A. LA SANCTION D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS IRRÉGULIÈRE : L'ÉTAT DU DROIT

899. L'économie irrégulière d'un moyen peut entraîner l'annulation (1) ou la rectification (2) de la décision juridictionnelle viciée.

1. L'ANNULATION DE LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE VICIÉE

900. Dès le 19^{ème} siècle des décisions sont annulées pour avoir irrégulièrement omis de répondre à un moyen. L'acte vicié est alors annulé « comme insuffisamment motivé »²⁶³⁸, « annulé en la forme »²⁶³⁹, « annulé pour vice de forme »²⁶⁴⁰.

901. Exclusion du recours en révision – En revanche, le recours en révision n'a pas été interprété par le Conseil d'Etat comme permettant la contestation d'un défaut de réponse à moyen. L'article R. 834-1 du code de justice administrative dispose pourtant qu'il peut être intenté « si la décision est intervenue sans qu'aient été observées les dispositions du présent code relatives (...) à la forme et au prononcé de la décision ». Mais la haute juridiction estime que le vice d'insuffisance de motivation ne peut être soulevé à l'appui d'un tel recours²⁶⁴¹. De même, le moyen tiré de ce qu'une juridiction a omis de répondre à un moyen « ne se rattache pas à l'un des cas d'ouverture du recours en révision et n'est, par suite, pas recevable »²⁶⁴². Ainsi, « à supposer même » que la décision contestée « ne répondrait pas à tous les moyens invoqués » par le requérant, « une telle irrégularité ne constitue pas l'un des cas de révision prévus par l'article R. 834-1 »²⁶⁴³.

²⁶³⁸ CE, 5 avril 1878, *Daniel et cie*, rec. 364.

²⁶³⁹ CE, 26 février 1897, *Elections de Labatut*, rec. 166.

²⁶⁴⁰ CE, 6 avril 1927, *Sieur Chaudoreille*, rec. 457.

²⁶⁴¹ CE Ass., 22 janvier 1943, *Sieur Mauranne*, rec. 19, rec. t. 401 : « s'il est de règle générale que les décisions des juridictions doivent être motivées et si celles du Conseil d'Etat sont soumises à cette règle, l'absence ou l'insuffisance de motifs de ses décisions n'entrent pas dans la liste limitative des cas de révision énumérés par l'article 28 de la loi du 24 mai 1872 et par l'article 69 de la loi du 18 décembre 1940 qui lui a été substituée ». Confirmé, après l'ordonnance du 31 juillet 1945, par CE, 16 mars 1949, *Vincent*, rec. 129, considérant, à propos d'une requête formulant une demande de révision et invoquant un défaut de réponse à moyen, qu'elle « n'est fondée sur aucun des motifs limitativement prévus par l'article 75 de ladite ordonnance ».

²⁶⁴² CE, 19 mai 2004, *Bernard*, n° 257091, inédit. *Idem* : CE, 7 mai 2004, *M. Goulven X.*, n° 218991, inédit.

²⁶⁴³ CE, 10 octobre 2011, *Burger*, n° 338719, rec. t. 1107. Le moyen tiré de l'absence d'analyse d'un mémoire

902. L'examen du défaut de réponse à moyen – Le juge supérieur effectue un examen précis des motifs du juge et des moyens des parties, et une comparaison des deux, pour observer s'il a été ou non répondu au moyen dont une partie prétend qu'il a été irrégulièrement économisé. L'examen peut porter sur plusieurs décisions lorsque le juge a répondu à certains des moyens dans un jugement avant dire droit, et à d'autres dans un jugement au fond²⁶⁴⁴. De la comparaison précise des moyens des parties et des motifs du juge peut ressortir le constat que le défaut de réponse à un moyen résulte d'une dénaturation des écritures des premières²⁶⁴⁵. Examinant le moyen tiré d'un défaut de réponse à moyen, le juge peut se contenter de constater que l'omission alléguée « manque en fait », le juge ayant bien répondu au moyen en question²⁶⁴⁶. A l'inverse, le juge peut observer rigoureusement l'omission irrégulière du moyen, comme l'illustre un arrêt *Badiola*²⁶⁴⁷. Dans cette espèce, la Commission des recours des réfugiés avait confirmé une décision de l'OFPRA retirant au requérant sa qualité de réfugié, en écartant le moyen tiré de ce que le requérant pouvait « se prévaloir de raisons impérieuses tenant à des persécutions *antérieures* ». Or, le Conseil d'Etat, conformément aux conclusions de Bruno Genevois, constate que le requérant avait invoqué le moyen tiré de ce que les risques de persécutions n'avaient pas cessé d'exister, et que la Commission n'y avait pas répondu. La décision est alors sanctionnée, non pas pour motivation insuffisante, mais bien, comme son fichage le confirme, pour « absence de réponse à un moyen ».

903. L'annulation comme conséquence du défaut de réponse à moyen – Il n'y a pas lieu à substitution d'une réponse du juge supérieur à un silence irrégulier du juge inférieur. Le constat qu'il manque bel et bien la réponse à un moyen, et que cette omission est irrégulière, doit entraîner l'annulation de l'acte juridictionnel vicié, si bien que le juge d'appel qui, « après avoir relevé » dans ses motifs que la décision dont il était saisi « n'avait pas répondu » à un moyen, mais qui « n'a pas, dans le dispositif de son arrêt, annulé ledit jugement », a dès lors « entaché sa décision d'une contradiction » entraînant son annulation²⁶⁴⁸.

La solution d'une annulation comme conséquence d'un défaut de réponse à moyen

n'est pas non plus recevable à l'appui d'un recours en révision, CE, 18 novembre 2015, *M. Vitse*, n° 373568, rec. t. 844, *AJDA*, 2015, p. 2237.

²⁶⁴⁴ Sur une telle hypothèse, cf. CE, 25 novembre 1988, *Ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement c. Fraisse*, n° 83647, rec. t. 980.

²⁶⁴⁵ CE, 18 juin 1969, *Association d'éducation populaire « La Persévérante »*, rec. 311, rec. t. 923.

²⁶⁴⁶ CE, 28 avril 1997, *Entreprise Quillery et cie*, n° 148477, rec. 170 ; CE, 4 février 2013, *Sodigar 2*, n° 349169, inédit ; CE, 12 mars 2010, *Rémy A.*, n° 317639, inédit ; CE, 27 juillet 2005, *M. Abdelbaki X.*, n° 271871, inédit ; CE, 29 décembre 2004, *Mme Mara X.*, n° 267829, inédit ; CE, 1^{er} décembre 2004, *Hakim X.*, n° 260736, inédit ; CE, 19 juin 1989, *M. X.*, n° 55060, inédit.

²⁶⁴⁷ CE, 2 mars 1984, *Badiola*, rec. 92, n° 42958, *ADJA*, 1984, p. 455, concl. Genevois.

²⁶⁴⁸ CE, 28 juillet 2000, *Godignon*, n° 197715, aux tables sur un autre point.

doit être rapprochée de celle, identique, résultant d'une insuffisance de motivation, ou d'une omission à statuer sur les conclusions, rapport qui peut être établi dans les tables du recueil²⁶⁴⁹.

La décision entachée d'un défaut de réponse à moyen est donc vouée à être annulée, en appel comme en cassation.

904. Annulation par le juge d'appel – Dès le 19^{ème} siècle, la décision juridictionnelle non motivée encourt l'annulation. Un arrêt *Coulon* de 1837, par exemple, annule l'arrêté d'un conseil de préfecture sur la seule considération que son dispositif « n'est précédé d'aucun motif »²⁶⁵⁰. L'arrêt *Friot* précité, de 1848²⁶⁵¹, illustre l'annulation d'un arrêté de conseil de préfecture au motif unique qu'il « n'est pas motivé ». Cette annulation pour « défaut de motifs » selon le fichage de l'arrêt, permet au Conseil d'État de « statuer au fond », l'instruction de l'affaire étant « en état »²⁶⁵². L'annulation pour ce même « vice de forme » peut entraîner le renvoi de l'affaire si l'instruction n'est pas en état²⁶⁵³. De la même façon, le vice consistant en une « omission de statuer sur un moyen » affecte également la décision dans sa « régularité en la forme », justifie son annulation et ouvre la possibilité d'évoquer l'affaire²⁶⁵⁴. Cette solution a été plusieurs fois rappelée, de façon très claire, dans les tables du recueil²⁶⁵⁵. Maxime Letourneur en donne une autre confirmation dans son article sur « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif »²⁶⁵⁶.

905. Annulation par le juge de cassation – La décision entachée d'une insuffisance de motivation est annulée par le juge de cassation qui peut ensuite régler l'affaire au fond par

²⁶⁴⁹ Un tel rapport est effectué dans les tables décennales 1925-1934 (n° 194 et 195, p. 908). Les tables indiquent les jurisprudences selon lesquelles « en cas d'omission de statuer sur un ou plusieurs chefs de conclusions, l'arrêté du conseil de préfecture doit être annulé pour vice de forme », pour préciser, au point suivant : « Il en va de même en cas d'omission de statuer sur un moyen » (CE, 6 avril 1927, *Chaudoreille*, rec. 457).

²⁶⁵⁰ CE, 21 décembre 1837, *Coulon*, rec. 561.

²⁶⁵¹ CE, 31 mars 1848, *Friot*, rec. 158.

²⁶⁵² *Idem* : CE, 18 décembre 1891, *Golembiowski*, rec. 769 ; CE, 23 janvier 1903, *Fabrique de Brassens*, rec. 847 ; CE, 2 février 1934, *Commune de Laguepie*, rec. 168. CE, 25 janvier 1935, *Société théâtrale du Gymnase*, rec. 106 ; CE, 15 juillet 1957, *Ville de Strasbourg*, rec. 487.

²⁶⁵³ Comp. CE, 8 août 1884, *Ministre des finances c. Rey*, et *Ministre des finances c. Granjon*, rec. 717.

²⁶⁵⁴ CE, 5 juin 1939, *X.*, rec. 367. *Idem* : CE, 6 avril 1927, *Sieur Chaudoreille*, précit. : « le conseil de préfecture n'ayant pas statué sur le moyen invoqué, son arrêté doit être annulé pour vice de forme ; considérant que l'affaire est en état et qu'il doit y être immédiatement statué ». Estimant que l'évocation par le juge d'appel après annulation constitue « le cas le plus fréquent », et qu'ainsi l'annulation pour défaut de réponse à moyen « n'entraîne pas en général un allongement de la procédure », M. Combarrous, J.-M. Galabert, chron. sous CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, *AJDA*, 1960, p. 92, spéc. p. 96.

²⁶⁵⁵ CE, 15 juillet 1955, *Commune de Vic-Fezensac*, rec. 447, rec. t. 778 : « Arrêté du conseil de préfecture omettant de se prononcer sur un moyen soulevé. Annulation pour défaut de motivation et évocation. » ; CE, 23 avril 1958, *Ogliastroni et a.*, rec. 224, rec. t. 987 : « Tribunal administratif ayant omis de statuer sur un moyen. Annulation de son jugement. Évocation » ; CE, 10 juin 1966, *Dame veuve Perrucot*, rec. 395, rec. t. 1071 : « Tribunal ayant omis de répondre à un moyen. – Évocation possible quand le jugement du Tribunal administratif est annulé pour défaut de réponse à un moyen. ». Cf. également : CE Sect., 30 avril 1971, *Société X.*, précit. ; CE, 7 mai 1980, M. Houssel et le Vacon, précit. ; CE, 29 juillet 1983, *M. Cibaud*, précit. Pour d'autres exemples, cf. Y. Gaudemet, « Appel », *RDCA*, n° 318.

²⁶⁵⁶ M. Letourneur, « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif », *EDCE*, 1958, p. 59, spéc. p. 63.

application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative²⁶⁵⁷. Il en va de même de la décision ayant irrégulièrement économisé un moyen²⁶⁵⁸. Le juge de cassation annule la décision comme irrégulière en la forme et peut décider de renvoyer l'affaire²⁶⁵⁹, ou bien, si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie, de régler l'affaire au fond²⁶⁶⁰.

2. LA RECTIFICATION DE LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE VICIÉE

906. Le recours en rectification de l'article R. 741-11 CJA – Le code de justice administrative prévoit deux recours en rectification, aux articles R. 741-11 et R. 833-1. Le premier permet la rectification des « erreurs matérielles non susceptibles d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire ». Le juge opère alors « les corrections que la raison commande ». Cet article doit être interprété comme réservé aux « erreurs et omissions matérielles au sens strict »²⁶⁶¹, telles que l'erreur dans le nom d'une partie ou dans la syntaxe des motifs. La rectification opérée constitue une mesure d'administration de la justice insusceptible de recours²⁶⁶². Ses conditions excluent de son champ d'application l'omission de répondre à un moyen. Soit le juge omet de répondre à un moyen susceptible de modifier la solution, et alors il commet une erreur, mais celle-ci est, par définition, susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, ce qui l'exclut du champ d'application de l'article R. 741-11. Soit le juge omet de répondre à un moyen insusceptible de modifier la solution, et il ne commet alors pas d'irrégularité au regard de la jurisprudence. Demander au juge de répondre, par le biais de la rectification prévue à l'article R. 741-11, à un moyen dont l'économie s'avère insusceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, reviendrait à lui demander de corriger ce qui n'est pas même considéré comme une erreur.

907. Le recours en rectification de l'article R. 833-1 CJA – En revanche, l'article R. 833-1 du code de justice administrative prévoit la rectification de l'erreur matérielle « susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire ». Le Conseil d'Etat a

²⁶⁵⁷ CE, 22 octobre 2010, *M. Pustwo*, précit. ; CE, 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*, précit.

²⁶⁵⁸ CE Sect., 28 octobre 1949, *Sieur Baldassari*, précit., fiché : « Cassation pour omission de statuer. » ; J.-H. Stahl, « Recours en cassation », *RDCA*, n° 88 : « l'omission de statuer sur des moyens emporte la cassation ».

²⁶⁵⁹ P. ex. : CE Ass., 18 février 1949, *Sieur Fauchon*, précit. ; CE, 16 novembre 1979, *Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées de Paris*, précit. ; CE, 27 juin 2016, *Mme Choquier*, précit. ; CE, 29 décembre 1993, *Société de fabrication d'articles pour chaussures*, précit. ; CE, 25 juin 2004, *Ngombe Ewola*, précit.

²⁶⁶⁰ P. ex. : CE, 10 mai 2006, *Société Bronzo*, précit. ; CE, 24 septembre 2003, *Société éditions Godefroy*, précit. ; CE, 21 novembre 2012, *Ville de Paris*, précit. ; CE, 1^{er} juin 2005, *Société des brasseries de Kronembourg*, précit. ; CE, 12 janvier 2005, *SARL Bar Brasserie du Parvis*, précit. ; CE, 19 février 2003, *M. et Mme Maurice*, précit. ; CE, 10 décembre 2003, *Institut de recherche pour le développement*, précit. ; CE, 20 octobre 2000, *S.A. Comelec*, précit. ; CE Sect., 20 octobre 2000, *Société citécable Est*, précit. ; CE, 21 février 2003, *Département de la Seine Maritime*, précit. ; CE, 30 mai 2007, *M. Copede*, précit.

²⁶⁶¹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 1492 – 1°), p. 1344.

²⁶⁶² CE, 1^{er} avril 2015, *M. Cortal*, n° 384163, rec. t. 816.

étendu ce recours à la rectification du défaut de réponse à moyen (a) au prix d'une interprétation des conditions du recours extensive (b), et opportune (c).

a. Une solution récente : l'ouverture du recours en rectification d'erreur matérielle à la sanction du défaut de réponse à moyen

908. L'admission du défaut de réponse à moyen comme cas d'ouverture du recours en rectification d'erreur matérielle – Selon les termes de l'article R. 833-1 du code de justice administrative, « Lorsqu'une décision d'une cour administrative d'appel ou du Conseil d'Etat est entachée d'une erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, la partie intéressée peut introduire devant la juridiction qui a rendu la décision un recours en rectification. » Le succès d'un tel recours nécessite que l'erreur ne soit pas le fait des parties et surtout, qu'elle soit à la fois matérielle et susceptible d'avoir exercé une influence sur la solution de la décision contestée.

Après un refus initial, le Conseil d'Etat a ouvert ce recours contre le défaut de réponse à moyen dans l'arrêt de Section *GIE Groupe Victoire* du 29 mars 2000²⁶⁶³. Le demandeur en cassation prétendait, à l'appui de son recours en rectification, que le juge de cassation n'avait pas répondu à un moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel de Paris n'avait pas suffisamment motivé son arrêt. Le Conseil d'Etat constate cette absence de réponse, en précisant que ce constat ne nécessitait pas de procéder à « une appréciation d'ordre juridique », et considère « qu'en omettant d'y répondre le Conseil d'Etat a entaché sa décision d'une erreur matérielle ».

Dans l'affaire *GIE Groupe Victoire*, il était évident que le moyen, auquel il était reproché au Conseil d'Etat de n'avoir pas répondu, n'était ni un argument ni un moyen inopérant. Il apparaissait clairement que son économie ne pouvait résulter que d'un oubli du juge, donc une erreur matérielle. C'est ici qu'apparaissent les difficultés d'appliquer à l'obligation de réponse aux moyens les conditions du recours en rectification d'erreur matérielle.

b. Une solution délicate : l'imparfaite adéquation des conditions du recours en rectification avec les caractères du défaut de réponse à moyen

909. L'articulation des conditions de l'article R. 833-1 CJA et de l'obligation de réponse aux moyens pose essentiellement deux problèmes. Le premier tient à l'ordre

²⁶⁶³ CE Sect., 29 mars 2000, *GIE Groupe Victoire*, n° 210988, rec. 144 ; *AJDA*, 2000, p. 149, chron. Guyomar et Colin.

d'appréciation des conditions du recours ; le second tient au caractère matériel de l'erreur identifiée.

910. L'économie d'un moyen insusceptible « d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire » ne constitue pas une erreur – Le juge de la rectification est sensé analyser si la décision dont il est saisi est entachée d'une erreur, si celle-ci est matérielle, et si elle est susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire. Or, pour considérer que l'absence de réponse à un moyen constitue une erreur, il faut d'abord analyser si le moyen économisé était susceptible de modifier la solution, et donc d'exercer une influence sur celle-ci. Si ce n'est pas le cas, le juge n'a pas commis d'erreur. L'existence même d'une erreur, en matière de réponse aux moyens, dépend donc de la seconde condition posée par l'article R. 833-1.

911. L'interprétation souple de l'erreur « matérielle » – Si le juge de la rectification constate que le moyen économisé était bel et bien susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, il y a bien identification d'une erreur. Reste à considérer que celle-ci est « matérielle ». Avant le revirement de 2000, l'économie d'un moyen, même constitutive d'une erreur, était considérée comme résultant d'une appréciation d'ordre juridique, le juge ayant considéré, à tort, que le moyen était inopérant ou ne constituait qu'un simple argument²⁶⁶⁴. En ce sens, l'absence de réponse à un moyen était « présumée résulter d'une appréciation juridique sur la nature de ce moyen et sur l'obligation d'y répondre »²⁶⁶⁵. L'erreur commise procédait donc « d'une volonté délibérée du juge »²⁶⁶⁶ et ne pouvait être regardée comme matérielle au sens de l'article R. 833-1²⁶⁶⁷. C'est ici que le critère a été assoupli pour considérer qu'une telle omission fautive procède nécessairement d'une erreur non volontaire du juge, et non d'une appréciation portée sur l'opérance du moyen. Pourtant, le constat de l'existence même d'une erreur dépend notamment de l'analyse de l'opérance du moyen, analyse relevant d'une appréciation juridique²⁶⁶⁸.

²⁶⁶⁴ CE, 25 janvier 1946, *Morin*, rec. 25 ; CE Sect., 18 octobre 1957, *Lefebvre*, rec. 544 ; CE, 13 juillet 1961, *Azan*, rec. 527.

²⁶⁶⁵ M. Guyomar, P. Colin, chron. sous CE Sect., 29 mars 2000, *GIE Groupe Victoire*, *AJDA*, 2000, p. 419, spéc. p. 420.

²⁶⁶⁶ *Ibid.*, spéc. p. 423.

²⁶⁶⁷ P. Cassia obs. sous CE Sect., 21 novembre 1930, *Dame veuve Benoît*, *GACA*, 6^e éd., n° 22.12, p. 534 : l'omission « doit être involontaire, car sinon il faut considérer que l'omission résulte d'une analyse juridique de la juridiction. ».

²⁶⁶⁸ L'ordre de ce raisonnement apparaît dans certaines décisions où le Conseil d'Etat prend le soin de préciser que le moyen auquel le juge n'a pas répondu « n'était pas inopérant » (p. ex. : CE, 16 avril 2015, *Mme A.*, n° 384720, inédit ; CE, 19 décembre 2008, *Association pour la défense et la protection du site de la rivière de Crac'h*, n° 317033, inédit.). Ainsi, l'absence de mention, dans une ordonnance de refus d'admission en cassation, de moyens qui s'avèrent inopérants, « ne pouvait affecter la portée de cette ordonnance », CE, 17 mars 2011, *M. Taner A. et Mme Claire A.*, n° 345105, inédit.

912. Le revirement opéré par l'arrêt *GIE Victoire* implique donc, dans sa mise en œuvre, une inversion dans l'appréciation des conditions de l'erreur, ainsi qu'un assouplissement remarquable de la condition d'erreur matérielle. Cette interprétation peu orthodoxe de l'article R. 833-1 s'avérait cependant nécessaire.

c. Une solution opportune : la complétude des voies de sanction d'un défaut de réponse à moyen

913. Une ouverture permettant la sanction des économies de moyen irrégulières – Malgré la difficulté d'articuler le régime du recours en rectification d'erreur matérielle avec celui de l'obligation de réponse aux moyens, le résultat de la jurisprudence *GIE Groupe Victoires* est satisfaisant, dès lors qu'elle permet effectivement de sanctionner les économies de moyens irrégulières²⁶⁶⁹. Puisqu'il faut justifier d'un intérêt à agir contre la décision, les hypothèses d'invocation d'une telle erreur sont limitées. Le défendeur en cas d'accueil de la demande, comme le demandeur en cas de rejet pour irrecevabilité ou au fond, peuvent obtenir par cette voie la rectification des économies de moyens auxquelles le juge ne pouvait procéder compte tenu de leur influence potentielle sur la solution. Au prix peut-être d'un écart quant à l'orthodoxie du recours en rectification d'erreur matérielle, le juge considérera que de telles omissions constituent des erreurs matérielles, erreurs susceptibles d'avoir exercé une influence sur la décision²⁶⁷⁰. La jurisprudence permet en revanche de ne pas sanctionner les économies régulières, notamment l'économie des moyens inopérants ou des moyens de fond lorsque le demandeur a vu sa requête rejetée pour irrecevabilité²⁶⁷¹.

914. Une ouverture alignant le défaut de réponse à moyen sur le défaut de réponse à conclusions – Alors que le Conseil d'Etat refusait, avant l'arrêt *GIE Groupe Victoires*, d'admettre comme cas d'ouverture du recours en rectification d'erreur matérielle le

²⁶⁶⁹ Il faut noter que le juge, après avoir admis la recevabilité du recours en rectification pour défaut de réponse à moyens, peut se borner à examiner les seuls moyens irrégulièrement économisés, sans avoir à répondre à l'ensemble des moyens contenus dans la requête initiale, CE, 2 juillet 2001, *Mme Portelli et a.*, n° 217632, rec. t. 1164.

²⁶⁷⁰ Pour un exemple de censure d'un défaut de réponse à moyen, CE, 30 juin 2008, *M. A.*, n° 307163, inédit : « que, par la décision [attaquée], le Conseil d'Etat a fait droit à la demande (...) sans répondre au moyen, que [le défendeur] avait soulevé devant les juges du fond et qu'il a opposé à la demande (...) ; que l'omission de répondre à ce moyen - opérant dès lors que le Conseil d'Etat avait choisi de régler l'affaire au fond - qui ne procède d'aucune appréciation d'ordre juridique, constitue une erreur matérielle au sens des dispositions de l'article R. 833-1 précité du code de justice administrative ».

²⁶⁷¹ P. ex., dans une décision CE, 25 avril 2007, *Mme A.*, n° 292792, inédit, le Conseil d'Etat fournit un panorama des cas dans lesquels le défaut de réponse à moyen n'est pas constitué. La haute juridiction considère soit que le moyen a effectivement obtenu une réponse, soit qu'il n'était qu'un simple argument, soit qu'il était inopérant, soit qu'il n'avait pas été invoqué. Aucune des économies de moyens présentées comme irrégulières par le requérant n'était constituée et le Conseil d'Etat décida le rejet du recours en rectification d'erreur matérielle. Le juge peut également constater qu'il a bien été répondu au moyen dont le justiciable prétend qu'il a été irrégulièrement économisé, et rejeter pour ce motif le recours en rectification (p. ex. : CE, 5 mai 2006, *M. A.*, n° 242713, inédit).

défaut de réponse à moyen, il admettait en revanche que ce recours puisse rectifier une omission de statuer sur des conclusions²⁶⁷². En 1990, le Conseil d'Etat admet comme cas d'ouverture de ce recours l'omission par un juge d'appel de faire jouer l'effet dévolutif, erreur qui peut être présentée comme omission à statuer sur les conclusions, mais peut « tout autant s'analyser comme un défaut de réponse à moyens »²⁶⁷³. Cette jurisprudence annonçait ainsi l'admission du défaut de réponse à moyen comme cas d'ouverture²⁶⁷⁴. L'arrêt *GIE Groupe Victoires* « a mis fin à l'opposition entre l'omission de répondre à un moyen et celle de répondre à des conclusions »²⁶⁷⁵. Cet alignement doit être salué pour son opportunité et souligné comme rappelant l'étroitesse du lien unissant obligation de répondre aux conclusions et obligation de répondre aux moyens²⁶⁷⁶.

B. LA SANCTION D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS IRRÉGULIÈRE : PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

915. En s'inspirant de jurisprudences en vigueur en contentieux administratif, deux perspectives de modification de l'état du droit peuvent être envisagées quant à la sanction d'une économie de moyens irrégulière. L'une a vocation à étendre les hypothèses de sanction, l'autre à les restreindre. La première s'appuie sur l'obligation d'analyser les moyens dans les visas et consisterait à sanctionner l'économie d'un moyen, même insusceptible de modifier la solution, dès lors que le moyen économisé n'a pas été visé (1). La seconde consisterait à ne pas sanctionner le défaut de réponse à un moyen manifestement voué au rejet (2). Ces deux options, si elles peuvent s'appuyer sur certains arguments pertinents, font cependant face à des considérations, pragmatiques ou de principe, qui font obstacle à leur consécration.

I. L'EXTENSION DE LA SANCTION AU DÉFAUT DE VISA DU MOYEN ÉCONOMISÉ

916. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative, la décision du juge contient « l'analyse des conclusions et des mémoires ». L'analyse des mémoires « doit être comprise (...) comme désignant surtout l'obligation d'analyse des moyens »²⁶⁷⁷, qui « s'entend de la synthèse juridiquement qualifiée de l'argumentation développée par les parties au soutien de leurs conclusions, argumentation que le juge n'est donc pas tenu de

²⁶⁷² CE, 11 juillet 1952, *Société des vins Achille Hauser*, rec. 372 ; CE, 17 avril 1970, *Société DMS Préfontaines*, rec. 260.

²⁶⁷³ M. Guyomar, P. Colin, *loc. cit.*, spéc. p. 420.

²⁶⁷⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1496, p. 1348.

²⁶⁷⁵ *Ibid.*, n° 1497, p. 1349.

²⁶⁷⁶ Sur cette analyse, *cf.* n° 876 sqq.

²⁶⁷⁷ A. Courrèges, concl. sur CE, 21 mars 2008, *Société immobilière du commerce et de l'industrie*, *AJDA*, 2008, p. 1156. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1173 – 1°), p. 1058 sq. : « Viser les mémoires et les pièces n'est pas seulement les mentionner. (...) les visas doivent *analyser* les moyens, conclusions et productions des parties, de façon à en donner une connaissance complète et précise. ».

restituer en détails. »²⁶⁷⁸ Dans l'arrêt *Reniers*, fiché sur ce point, le Conseil d'Etat formule cette obligation en termes généraux : « en vertu des règles générales de procédure applicables à toute juridiction, les décisions de justice doivent faire apparaître, dans leurs visas ou leurs motifs, l'analyse des moyens invoqués par les parties »²⁶⁷⁹.

L'affirmation de cette règle conduit à penser qu'un moyen insusceptible de modifier la solution ne peut être économisé qu'à condition d'avoir été analysé dans les visas. Son absence dans les motifs, pour le dire autrement, devrait être compensée par sa présence dans les visas. Une telle règle est déjà affirmée à l'égard des moyens inopérants économisés. Il faut donc poser l'hypothèse que, de façon générale, un moyen ne peut être économisé qu'à condition d'avoir été visé (a). Cependant, une série de considérations met en doute le fait que l'absence de visa d'un moyen économisé puisse faire l'objet d'une sanction, au-delà du cas particulier des moyens implicitement rejetés (b). Le visa du moyen économisé présente en réalité son plus grand intérêt lorsque le silence du juge vaut rejet implicite du moyen (c).

a. Les éléments tendant à la consécration générale de la règle

917. Les fonctions des visas – « L'observation des visas donne à voir le juge accomplissant son office. »²⁶⁸⁰ Elle révèle la phase en amont de la décision juridictionnelle, la réunion des éléments et des événements qui la préparent. L'analyse des conclusions des parties dans les visas s'impose même sans texte à toute juridiction²⁶⁸¹, si bien qu'en principe, l'omission d'un mémoire dans les visas entraîne l'annulation de la décision²⁶⁸². Le visa des mémoires des parties fait fonction de « "trace" visible du travail juridictionnel »²⁶⁸³, et donne aux parties la preuve que leurs conclusions et les moyens qui les soutiennent ont été pleinement pris en compte par le juge, dont la décision doit faire « elle-même la preuve de sa régularité »²⁶⁸⁴.

²⁶⁷⁸ G. Pellissier, concl. sur CE, 3 octobre 2012, *Société Valterra et société Champagne Epannage*, *BJCP*, n° 86, 2013, p. 56. B. Stirn, « Simplifier l'expression et enrichir la motivation », *AJDA*, 2018, p. 382 : « Tout en restant fidèles à l'argumentation des parties, les visas doivent l'exprimer en termes juridiques, de manière à faire ressortir les moyens de la manière la plus synthétique possible, sans énoncer les arguments. ».

²⁶⁷⁹ CE, 26 mars 2003, *Reniers*, n° 227667, rec. t. 939. De même, CE, 20 mars 2009, *Guyot*, n° 320837, rec. t. 775 ; CE, 15 juin 1987, *Grezes*, rec. 807, *DA*, 1987, n° 455 ; CE, 13 juillet 1963, *Cassel*, rec. 467.

²⁶⁸⁰ C. Cantié, « Les visas apposés sur les décisions des juridictions administratives », *JCP A*, 2013, comm. 2098.

²⁶⁸¹ CE, 2 février 1962, *Guy dit d'Arnal*, rec. t. 1085. Appliquée par exemple au sursis à exécution : CE, 19 janvier 1977, *Société de construction immobilière de l'Ouest*, n° 02616, rec. 29.

²⁶⁸² CE, 30 mars 1927, *Flauder*, rec. 409 ; CE, 26 février 1932, *Ville de Cannes*, rec. 239 ; CE, 31 novembre 1952, *Macquert*, n° 67734, rec. 527 ; CE, 21 juillet 1972, *Elections municipales de Xanton-Chassenon*, n° 83801, rec. 582 ; CE, 24 mars 1978, *Commune de Saint-Brévin-les Pins*, n° 01445, rec. t. 916.

²⁶⁸³ C. Cantié, *loc. cit.*, spéc. n° 17.

²⁶⁸⁴ CE, 30 juin 1993, *CPAM de la région dieppoise*, n° 90559, rec. 188 ; CE, 17 octobre 1987, *SARL Egoitza*, rec. 887 ; CE Ass., 1^{er} juin 1956, *Ville de Nîmes c. Pabion*, rec. 217, *RPDA*, 1956, p. 121, concl. Laurent.

918. L'obligation de viser le moyen inopérant économisé – Le juge administratif ne fait pas preuve d'un formalisme excessif quant à l'obligation d'analyser les moyens, acceptant qu'un moyen expressément examiné dans les motifs de la décision puisse être absent des visas²⁶⁸⁵. Il est donc permis de penser que, réciproquement, l'absence de réponse à un moyen dans les motifs, lorsqu'elle est autorisée, nécessite que le moyen économisé soit analysé dans les visas. C'est du moins cette solution qui est adoptée à l'égard de l'économie des moyens inopérants, comme il a été affirmé dans la décision *Giaume* de 1969²⁶⁸⁶. L'arrêt *Reniers* en fait une application rigoureuse : un juge d'appel entache sa décision d'irrégularité s'il s'est borné à adopter les motifs des premiers juges sans analyser les moyens en cause dans les visas de sa décision²⁶⁸⁷. Comme l'explique le professeur Chapus, « L'existence de tels moyens ne saurait toutefois être oubliée. Une trace doit rester du fait qu'ils ont été invoqués. »²⁶⁸⁸

La question se pose de l'application de cette règle à tout moyen économisé. La mention dans les tables du recueil de l'arrêt *Giaume* affirme cette solution de manière générale, sans la réserver aux moyens inopérants : « Un jugement qui n'a ni visé ni répondu à un moyen, même inopérant, est entaché d'irrégularité. »²⁶⁸⁹ Dans cette hypothèse, l'économie de réponse expresse à un moyen dans les motifs ne serait autorisée qu'à condition que ce moyen ait été préalablement analysé dans les visas²⁶⁹⁰. Cependant une telle hypothèse s'avère difficile à vérifier.

²⁶⁸⁵ CE Sect., 30 octobre 1964, *Brunner*, n° 55878, rec. 498 ; CE, 22 mai 1968, *Dame Slove de Lory*, n° 67134, rec. 328 ; CE, 20 mars 2009, *Guyot*, n° 320837, rec. t. 775 ; CE, 4 juillet 2012, *Association Fédération d'action régionale pour l'environnement*, n° 350752, *AJDA*, 2012, p. 1376. Il semble que cette solution précède l'arrêt de référence *Brunner*, cf. CE Sect., 7 novembre 1958, *Société « Electricité et eaux de Madagascar » et territoire de Madagascar c. sieur Nicola*, rec. 530 : « Considérant que, si le Conseil du contentieux administratif de Madagascar a omis, dans les visas de l'arrêté dont d'agit, d'analyser le mémoire en défense [...] en date du 23 septembre 1952, il résulte des motifs mêmes de ce jugement que ledit conseil y a expressément répondu aux divers moyens contenus dans ce mémoire ; que, dans ces conditions, la Société [requérante] n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté attaqué serait entaché d'un vice de forme de nature à entraîner son annulation » ; arrêt fiché sur ce point (rec. t. 985), et confirmé dans les tables décennales (1955-1964, tome 3, n° 1558, p. 718). Sur le même pragmatisme en matière civile, cf. P. Estoup, « Du nécessaire rappel des principes élémentaires en matière de rédaction des jugements civils », *Gaz. Pal.*, 1990, 1, doctr. 242.

²⁶⁸⁶ CE, 18 juin 1969, *Giaume*, n° 69666, rec. 321, rec. t. 923. Dans l'arrêt *Asselin* de 2011, le Conseil d'Etat a rappelé que si, dès lors qu'un moyen est inopérant, « la cour n'était pas tenue d'y répondre (...) toutefois en s'abstenant de viser ce moyen (...) la cour a entaché son arrêt d'une irrégularité » entraînant son annulation, CE, 20 mai 2011, *Asselin*, n° 323353, *AJDA*, 2011, p. 1584.

²⁶⁸⁷ CE, 26 mars 2003, *Reniers*, n° 227667, rec. t. 939.

²⁶⁸⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 921, p. 810.

²⁶⁸⁹ CE, 18 juin 1969, *Giaume*, n° 69666, rec. 321, rec. t. 923. Formulation reprise à l'identique dans les Tables décennales 1965-1974, vol. 3, n° 1283, p. 648, et n° 1327, p. 656.

²⁶⁹⁰ Il faudrait considérer, comme l'écrit Emilie Akoun, que « Le principe de l'économie des moyens conduit à ce que, en pratique, les moyens invoqués prennent place au sein des visas. », E. Akoun, *op. cit.*, n° 322, p. 203, ndbp 558.

b. Les obstacles à la sanction de la règle

919. Obstacles à l’invocation de l’irrégularité – La règle en question n’étant pas d’ordre public, elle ne pourrait être sanctionnée qu’à la condition qu’une partie invoque sa violation devant le juge d’appel ou de cassation. Cette partie doit jouir d’un intérêt à contester la décision juridictionnelle, qui ne lui sera reconnu que si elle conteste son dispositif. Ceci fait obstacle à la vérification de l’hypothèse en cas d’économie des moyens de la partie dont les conclusions ont été accueillies, puisque cette partie n’est en principe pas recevable à contester la décision. De plus, une partie ayant perdu en première instance ou en appel n’aurait aucun intérêt à soulever le vice tiré du défaut de visa d’un moyen invoqué par la partie adverse. Il ne peut donc s’agir que d’une partie perdante qui, en appel ou en cassation, soulève le moyen tiré de ce que l’un de ses moyens économisés n’a pas été visé. Les hypothèses sont les suivantes : le défendeur en cas d’accueil de la demande, le demandeur en cas de rejet pour irrecevabilité ou au fond.

Le champ de l’hypothèse est encore restreint par le fait que les parties, constatant que l’un de leurs moyens n’a pas obtenu de réponse, sont logiquement portées à invoquer le défaut de réponse à moyen plutôt qu’admettre cette économie de réponse pour reprocher au juge la seule absence de visa du moyen. De plus, il faudrait que le moyen économisé soit opérant, pour pouvoir affirmer que la règle est générale et s’applique au-delà du cas particulier des moyens inopérants. Il faudrait également que le moyen ait été insusceptible de modifier la solution, c’est-à-dire un cas dans lequel le juge pouvait effectivement ne pas y répondre dans ses motifs. Enfin, il devrait s’agir d’un moyen régulièrement invoqué, et que le juge a omis de viser, faute de quoi le moyen tiré du défaut de visa pourrait être simplement rejeté comme manquant en fait.

Tout un ensemble d’éléments de contexte, qui confine à l’alignement de planètes, doivent donc être réunis pour que l’hypothèse puisse obtenir une forme de vérification en dehors du cas particulier des moyens inopérants. A ces difficultés de vérification s’ajoutent certaines jurisprudences qui conduisent à atténuer la rigueur de cette règle.

920. Atténuations de l’obligation de viser les moyens économisés – Concernant les moyens inopérants, la règle de l’obligation d’analyse dans les visas en cas d’économie est écartée en matière de référé : un juge des référés qui n’analyse pas dans ses visas un moyen inopérant pourtant économisé dans les motifs, n’entache pas son ordonnance d’une irrégularité de nature à en justifier l’annulation²⁶⁹¹. Le Conseil d’Etat n’a donc pas vu dans

²⁶⁹¹ CE, 17 décembre 2008, *Zanzi*, n° 316411, rec. t. 858. Confirmé par : CE, 5 juillet 2013, *M. B.*, n° 362630, inédit ; CE, 8 octobre 2015, *M. A.*, n° 389047, inédit ; CE, 18 novembre 2015, *SCI Les II C*, n° 390461, *AJDA*,

l'analyse des moyens inopérants économisés une règle intangible, même si cette solution peut s'appuyer, d'une part, sur l'absence, à l'article R. 742-2 du code de justice administrative, de mention d'une obligation d'analyser les mémoires des parties pour le juge des référés, d'autre part sur le contexte d'urgence des référés.

Par ailleurs, un arrêt *Atelier Helbe*, fiché sur ce point, indique que lorsque le juge rejette une demande pour irrecevabilité, et économise ainsi l'ensemble des moyens de fond, il n'entache pas sa décision d'irrégularité si ces moyens de fond économisés n'ont pas été analysés²⁶⁹². Cette solution a vocation à être étendue au cas inverse, lorsque la demande est rejetée au fond sans réponse aux fins de non-recevoir soulevées par le défendeur²⁶⁹³. Dans la même logique, lorsque le juge du référé-suspension rejette une requête pour défaut d'urgence, sans se prononcer sur aucun des moyens de légalité, il n'est pas tenu d'analyser ces moyens²⁶⁹⁴.

Ces jurisprudences restreignent la possibilité de voir le juge sanctionner le défaut de visa d'un moyen économisé en cas de rejet des conclusions du demandeur pour irrecevabilité. En cas de rejet des conclusions du demandeur au fond, la principale économie dont ses moyens peuvent faire l'objet demeure l'économie... des moyens inopérants.

921. Visa des moyens du défendeur, jurisprudence *Valterra* – Concernant les moyens du défendeur, l'hypothèse est également difficile à vérifier. Elle exige que le défendeur ait perdu et qu'il reproche au juge, non pas d'avoir gardé sous silence l'un de ses moyens, mais de l'avoir économisé sans l'analyser. Il faut également que le moyen ait été régulièrement économisé en tant que moyen insusceptible de modifier la solution. Il faut aussi qu'il s'agisse d'un moyen dont l'économie n'est pas justifiée par son inopérance et qu'un tel moyen économisé n'ait effectivement pas été visé, sinon le juge rejetterait le moyen du défaut de visa comme manquant en fait. Une forme d'économie peut correspondre à cette hypothèse particulièrement étroite : l'économie des moyens du défendeur insusceptibles de modifier la

2015, p. 2241.

²⁶⁹² CE, 14 octobre 1987, *SARL Atelier Helbe*, n° 71575, rec. t. 887 : « Considérant, d'autre part, que, dès lors qu'il a rejeté la demande de la société Helbe comme présentée après l'expiration du délai du recours contentieux, le tribunal administratif n'a pas entaché son jugement d'irrégularité en s'abstenant d'analyser les moyens qu'elle avait présentés à l'appui de cette demande ». De même, lorsque sur le fondement de l'article R. 222-1 CJA, la requête est rejetée par ordonnance comme entachée d'une irrecevabilité manifeste et insusceptible d'être régularisée en cours d'instance, l'ordonnance n'est pas irrégulière si elle s'abstient d'analyser les moyens soulevés par le demandeur, CE, 22 juin 2010, *Syndicat département CFDT interco Moselle*, n° 320193, inédit. La même souplesse est autorisée lorsque le juge prononce un non-lieu : CE, 27 mars 1996, *Jean-Louis X.*, n° 165241, inédit.

²⁶⁹³ C'est ce que soutient Gilles Pellissier : « L'absence d'obligation d'analyser les moyens de défense que le juge n'examine pas devrait d'ailleurs concerner tous les moyens de défense, y compris les fins de non-recevoir, lorsque la juridiction rejette au fond sans se prononcer sur la recevabilité des conclusions », G. Pellissier, concl. sur CE, 3 octobre 2012, *Société Valterra et société Champagne Epannage*, *BJCP*, n° 86, 2013, p. 56.

²⁶⁹⁴ CE, 26 septembre 2001, *Société de Transports La Mouette*, n° 231978, rec. t. 1120.

solution car opposés à des moyens du demandeur eux-mêmes économisés. Le juge d'appel ou de cassation pourrait-il sanctionner le défaut de visa d'un tel moyen de défense insusceptible de modifier la solution et, pour cette raison, économisé ? On peut en douter. L'arrêt *Valterra* indique que l'exigence de visa des moyens de défense contestant les moyens de demande est allégée. L'obligation de visa est regardée comme satisfaite si le juge se borne à relever que les parties défenderesses « faisaient valoir que les moyens de la requête [des demandeurs] n'étaient pas fondés, dès lors que ces mémoires se limitaient à la réfutation des moyens présentés par [le requérant] »²⁶⁹⁵. Cette solution est conforme aux conclusions du rapporteur public Pellissier qui, poursuivant la réflexion, a envisagé l'hypothèse dans laquelle de tels moyens de défense étaient opposés « à l'encontre des moyens que la cour n'a pas examinés, en vertu du principe de l'économie de moyens »²⁶⁹⁶. Alors même qu'il regarde de tels moyens de défense économisés comme des moyens inopérants, le rapporteur public estime que la rigueur imposée au juge doit être assouplie : « il nous semble que, s'agissant des moyens de défense, qui sont inopérants dès lors qu'ils sont relatifs à des moyens que la juridiction ne retient pas, l'obligation de les viser de manière détaillée, car par définition, compte tenu de l'économie de moyens pratiquée, ils ne peuvent apparaître ailleurs, est absolument inutile. »²⁶⁹⁷

Ces considérations font douter de la possibilité de voir un juge sanctionner le défaut de visa d'un moyen régulièrement économisé, en dehors du cas particulier des moyens implicitement rejetés.

c. Une règle particulièrement nécessaire en cas de rejet implicite des moyens

922. La nécessité renforcée du visa pour le rejet implicite des moyens inopérants – Le visa d'un moyen inopérant économisé est nécessaire, en plus des fonctions classiques des visas, pour interpréter l'économie d'un tel moyen comme un rejet implicite pour inopérance²⁶⁹⁸. Lorsque les conclusions du demandeur sont rejetées et que l'un de ses moyens n'a pas obtenu de réponse dans les motifs, l'analyse de ce moyen dans les visas indique que son économie ne résulte pas d'un oubli, mais procède nécessairement de ce que le

²⁶⁹⁵ CE, 3 octobre 2012, *Société Valterra et société Champagne Epannage*, n° 349281, rec. t. 926 ; *BJCP*, n° 86, 2013, p. 56, concl. Pellissier. Confirmé par CE, 29 décembre 2014, *Élection municipale de la Croix-Valmer*, n° 383127, rec. 414.

²⁶⁹⁶ G. Pellissier, concl. sur CE, 3 octobre 2012, *Société Valterra et société Champagne Epannage*, précit. Sur la même position : V. Daumas, concl. sur 29 décembre 2014, *Élection municipale de la Croix-Valmer*, n° 383127, *via ArianeWeb*.

²⁶⁹⁷ G. Pellissier, concl. sur CE, 3 octobre 2012, *Société Valterra et société Champagne Epannage*, précit.

²⁶⁹⁸ Ce n'est pas le cas à l'égard de toute forme d'économie de moyens. Par exemple, quand le juge rejette la demande pour irrecevabilité, l'économie des moyens de fond ne peut être interprétée comme valant rejet ou accueil implicite de ces moyens, peu importe qu'ils aient été visés ou non. De même, en cas d'accueil d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir, l'absence ou la présence de visas des moyens économisés du demandeur est également sans conséquence sur l'interprétation d'un éventuel accueil ou rejet de ces moyens.

juge l'a considéré comme inopérant. Dans une telle configuration, l'analyse du moyen est nécessaire pour interpréter son économie comme valant rejet par prétérition et, plus précisément, rejet pour inopérance²⁶⁹⁹. Cette nécessité n'a pas lieu d'être en dehors de ce cas particuliers, le principe étant que l'économie d'un moyen ne vaut en principe ni rejet ni accueil implicite²⁷⁰⁰.

923. Le visa du moyen n'est pas toujours nécessaire pour que soit interprété un rejet par prétérition : en cas de rejet des conclusions, les moyens d'ordre public susceptibles de modifier la solution mais non invoqués et non fondés, sont regardés comme rejetés implicitement, et ce même si la décision n'en fait pas état dans les visas.

Il n'en demeure pas moins que la perspective d'une extension des hypothèses de rejet implicite accroît le nombre de cas dans lesquels le visa du moyen économisé s'avère indispensable. Il en est ainsi, on peut déjà le signaler, à l'égard du rejet implicite des moyens dans le cadre de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme. Par déduction, les moyens auxquels le juge ne répond pas doivent donc être regardés comme implicitement mais nécessairement écartés. Dans ses conclusions précitées sur l'arrêt *Commune de Banon*, Yves Struillou a insisté sur ce point : une telle interprétation du silence du juge ne pourrait être opérée si ces moyens ne sont pas visés, auquel cas leur économie pourrait être regardée comme un oubli du juge²⁷⁰¹. En l'absence de visa du moyen économisé, le silence du juge ne peut valoir rejet implicite et le juge de cassation censurera la décision pour défaut de réponse à moyen²⁷⁰².

Il en va de même en application de la jurisprudence *EDEN*. L'accueil de la demande subsidiaire d'annulation permet de considérer que les moyens soutenant la demande principale sont implicitement écartés. Ce rejet implicite nécessite *a priori* que lesdits moyens aient été visés, pour ne pas considérer que leur économie résulte d'un oubli. Le requérant contestant en appel le rejet de sa demande principale ne peut pas reprocher que les moyens qui la soutenaient aient été traités par prétérition, comme l'autorise l'arrêt *Société EDEN*. Il

²⁶⁹⁹ Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *BJDU*, 2010, p. 36 : « la jurisprudence selon laquelle un moyen inopérant peut être traité par prétérition (...) repose sur la conception selon laquelle la mention du moyen dans les visas atteste à elle seule que le juge non seulement en a pris connaissance mais l'a examiné, le reconnaissant comme inopérant. ».

²⁷⁰⁰ Cependant, le visa d'un moyen n'est pas toujours nécessaire pour que soit interprété un rejet par prétérition : en cas de rejet des conclusions, les moyens d'ordre public susceptibles de modifier la solution mais non invoqués et non fondés, sont regardés comme rejetés implicitement mais nécessairement, et ce même si la décision n'en fait pas état.

²⁷⁰¹ Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, précit.

²⁷⁰² CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaise*, n° 327149, rec. t. 1024 ; *BJDU*, 2010, p. 182, concl. Derepas ; *AJDA*, 2010, p. 294, obs. Vincent. Les conclusions du rapporteur public révèlent que le moyen, dont l'économie était contestée, n'avait été mentionné ni dans les motifs ni dans les visas de la décision.

pourra en revanche reprocher aux premiers juges, le cas échéant, de n'avoir pas visé ces moyens. Le juge d'appel devra censurer pour irrégularité le jugement rejetant implicitement la demande principale sans avoir visé l'un des moyens invoqués à son soutien.

2. LA SANCTION DU DÉFAUT DE RÉPONSE À MOYEN CONDITIONNÉE PAR LA VALEUR DU MOYEN IRRÉGULIÈREMENT ÉCONOMISÉ

924. Les hypothèses de sanction d'une économie de moyens irrégulière peuvent être restreintes par la prise en compte de la valeur du moyen économisé et l'opportunité d'y répondre au regard de l'issue finale du litige : le juge ne sanctionnerait pas un défaut de réponse à moyen dès lors que le moyen économisé s'avèrerait manifestement voué au rejet.

925. Une perspective déjà envisagée – La chronique de MM. Combarous et Galabert sur l'arrêt *Boileau* exposait en 1960 une logique similaire²⁷⁰³. Selon ces membres du Conseil d'Etat, la solution affirmée dans cet arrêt, selon laquelle le juge est en droit de s'abstenir de répondre explicitement aux moyens inopérants, répond au « souci » d'éviter au juge de cassation de procéder au renvoi d'affaires, après annulation pour défaut de réponse à moyen, « lorsqu'il est manifeste que le juge du fond, après renvoi, ne pourra que confirmer sa première décision »²⁷⁰⁴. Pour éviter de telles « pertes de temps », le Conseil d'Etat avait, selon les auteurs, le choix quant au conditionnement de la sanction d'un défaut de réponse à moyen : « suffit-il que ce moyen ait été non fondé ou faut-il qu'il ait été inopérant ? ». Alors que la seconde conception, « plus restrictive », l'a emporté, les chroniqueurs ne manquent pas, en conclusion de leur analyse, avant de souligner que l'arrêt *Boileau* « consacre d'ores et déjà une solution assez audacieuse », de remarquer que « Sans doute une extension de la notion de moyen inopérant, la rapprochant de la notion du moyen non fondé, permettrait-elle d'éviter un certain nombre d'annulations de pure forme. »²⁷⁰⁵ N'est donc pas étrangère aux juges du Palais-Royal, la perspective d'une restriction des cas de sanction d'une économie de moyens en fonction de la valeur du moyen économisé. En ce sens, l'appréciation du vice de défaut de réponse à moyens en tant que moyen sérieux dans le cadre de la procédure d'admission des pourvois en cassation ravive cette perspective.

En effet, l'hypothèse de réforme envisagée pourrait à la fois s'inspirer du régime du sursis à exécution des jugements, ainsi que de certains cas d'inopérance des moyens, et

²⁷⁰³ M. Combarous, J.-M. Galabert, chron. sous CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, *AJDA*, 1960, p. 92, spéc. p. 96.

²⁷⁰⁴ *Ibid.* Quelques années plus tard, le professeur Auby s'inscrit dans cette même analyse selon laquelle la jurisprudence autorisant l'économie des moyens inopérants résulte de la volonté de renoncer « à des annulations ou à des renvois platoniques » (J.-M. Auby, « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *loc. cit.*, spéc. p. 12.).

²⁷⁰⁵ *Ibid.*, spéc. p. 97.

s'inscrire dans la lignée de ce que peut pratiquer le Conseil d'Etat au stade de l'admission des pourvois en cassation (a). Inspirée par une logique de bonne administration de la justice, visant à prévenir les annulations pour défaut de réponse à un moyen sans valeur, qui aboutissent *in fine* à allonger les procédures pour réitérer une même solution, une telle perspective de conditionnement de la sanction d'une économie de moyen irrégulière s'accompagne cependant de risques quant à la qualité de la justice qui conduisent à l'écarter (b).

a. Une perspective inspirée de solutions et pratiques en vigueur en contentieux administratif

926. Le moyen « de nature à justifier l'infirmerie de la solution retenue par les juges du fond », condition du sursis à exécution – Aux termes de l'article R. 821-5 du code de justice administrative, le juge de cassation peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision juridictionnelle à la condition, notamment, que « les moyens invoqués paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort, l'infirmerie de la solution retenue par les juges du fond »²⁷⁰⁶. Paul Cassia qualifie de « moyen pertinent »²⁷⁰⁷ le moyen « de nature à justifier le rejet des prétentions au fond du demandeur en première instance ou en appel »²⁷⁰⁸. La lecture des décisions rendues en la matière fait apparaître que les demandes de sursis sont généralement accueillies sur la base d'un moyen d'erreur de droit commise par la juridiction²⁷⁰⁹, en plus des cas d'erreur de qualification juridique²⁷¹⁰, de dénaturation²⁷¹¹ ou encore de caractère disproportionné d'une sanction²⁷¹².

En revanche, selon Paul Cassia, « il est vraisemblable qu'un moyen mettant en cause la régularité externe de la décision attaquée (...) ne pourra être utilement invoqué pour obtenir le sursis de cette décision : à supposer même que ce moyen soit retenu par le juge d'appel ou de cassation saisi au fond de la régularité de la décision juridictionnelle attaquée, il n'est pas de nature à permettre le rejet des conclusions de première instance ou d'appel dirigées contre

²⁷⁰⁶ L'article R. 811-15 du même code, relatif au sursis demandé à l'occasion d'un appel, impose la même condition.

²⁷⁰⁷ P. Cassia, obs. sous CE, 29 mars 2002, *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie c. SARL Grey Diffusion*, *GACA*, 6^e éd., n° 25.18, p. 571.

²⁷⁰⁸ *Ibid.*, n° 25.18, p. 559.

²⁷⁰⁹ P. ex. : CE, 16 juin 2008, *Kerorgant*, n° 304503, rec. 224 ; CE, 7 mars 2018, *M. A.*, n° 415906, inédit ; CE, 20 décembre 2017, *ONF*, n° 413575, inédit ; CE, 17 mai 2017, *Mme C.*, n° 407977, inédit ; CE, 20 décembre 2016, *M. A.*, n° 397725, inédit.

²⁷¹⁰ CE, 27 juin 2016, *M. A.*, n° 395399, inédit ; CE, 15 juin 2016, *Economat des Armées*, n° 398609, inédit.

²⁷¹¹ CE, 13 octobre 2017, *Communauté d'agglomération de la Riveira française*, n° 413560, inédit.

²⁷¹² CE, 21 octobre 2015, *M. B.*, n° 392015, inédit.

une décision administrative. »²⁷¹³ Si le fait de reprocher au juge d'avoir insuffisamment motivé sa décision ou méconnu les règles de composition de la formation de jugement, pour reprendre les exemples avancés par le professeur Cassia, est de nature à justifier l'annulation de la décision juridictionnelle, on ne peut affirmer que la solution adoptée aurait été différente si le juge avait suffisamment motivé sa décision ou si la formation de jugement avait été régulièrement composée²⁷¹⁴.

Cette même incapacité affecte le vice de défaut de réponse à moyen, comme peut le faire ressortir une comparaison avec l'erreur de droit. Dans un premier temps, le juge doit apprécier le caractère sérieux du moyen d'erreur de droit, l'existence d'un doute réel selon lequel la décision serait effectivement entachée d'une telle erreur. Dans un second temps, il doit apprécier si la solution donnée au litige aurait été différente dans l'hypothèse où cette erreur de droit n'avait pas été commise. Une telle opération ne peut être réalisée aussi simplement à l'égard d'un défaut de réponse à moyen. Le premier temps d'analyse ne pose pas difficulté : l'appréciation du sérieux d'un tel moyen nécessite de constater que le juge a irrégulièrement omis de répondre à un moyen. Le deuxième critère, en revanche, pose problème. Il y a défaut de réponse à moyen dès lors que l'éventuelle validation du raisonnement formulé par le moyen économisé *aurait pu* modifier la solution, ce qui ne présage nullement du contenu de cette réponse : on ne peut affirmer que la solution adoptée aurait *effectivement* été différente si le juge n'avait pas commis de défaut de réponse à moyen, car on ne peut affirmer que le juge l'aurait accueilli²⁷¹⁵.

927. La nécessité d'un moyen doublement sérieux – Une telle affirmation ne serait possible qu'à la condition d'analyser le sérieux... du moyen économisé. Il faudrait que le moyen tiré du défaut de réponse à un moyen soit doublement sérieux : sérieux une première fois, en tant qu'il apparaît probable que le juge a irrégulièrement omis de répondre à un moyen, et sérieux une seconde fois, en tant qu'il apparaît que le moyen irrégulièrement économisé aurait probablement dû être accueilli.

²⁷¹³ P. Cassia, obs. sous CE, 29 mars 2002, *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie c. SARL Grey Diffusion*, *op. cit.*, n° 25.18, p. 572.

²⁷¹⁴ On peut cependant trouver des décisions accueillant une demande de sursis à exécution et fondées sur un moyen d'insuffisance de motivation couplé à une erreur de droit : CE, 2 octobre 2017, *M. et Mme B.*, n° 412739, inédit ; CE, 21 décembre 2007, *Premier ministre*, n° 308295, inédit ; CE, 23 avril 2007, *Département de la Vendée*, n° 301558, inédit.

²⁷¹⁵ V. cependant, certaines décisions admettant une demande de sursis à exécution et s'appuyant notamment sur un défaut de réponse à moyen : CE, 14 novembre 2016, *ONF*, n° 402254, inédit ; CE, 23 décembre 2011, *Mme A.*, n° 351779, inédit ; CE, 18 juillet 2001, *M. Paul X.*, n° 227667, inédit.

928. L'appréciation du défaut de réponse à moyen au stade de l'admission des pourvois en cassation – Cette exigence que le moyen de défaut de réponse à moyen soit doublement sérieux tend à se développer au stade de la procédure d'admission des pourvois en cassation. Aux termes de l'article L. 822-1 du code de justice administrative, « L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi (...) n'est fondé sur aucun moyen sérieux. » Le juge de cassation pourrait être tenté d'interpréter strictement la notion de « moyen sérieux » quant il s'agit du défaut de réponse à moyen, de façon à faire jouer pleinement son rôle de filtre à la procédure d'admission des pourvois. Ne serait pas regardé comme sérieux un moyen tiré d'un défaut de réponse à moyen dès lors que le moyen auquel le juge a irrégulièrement omis de répondre n'a manifestement pas de chance d'être accueilli. Le défaut de réponse à moyen ne serait considéré comme sérieux qu'à la condition que le moyen irrégulièrement économisé soit lui-même sérieux. Si ce n'est pas le cas, le juge pourrait procéder à une non-admission justifiée par la bonne administration de la justice, c'est-à-dire ne pas admettre un pourvoi susceptible de prospérer mais qui n'aboutirait, après l'annulation de la décision contestée, qu'à la réitération de la même solution²⁷¹⁶.

Une telle solution n'est cependant pas consacrée par la jurisprudence ni par les textes, le principe demeurant que le sérieux du moyen tiré d'un défaut de réponse à un moyen n'est pas fonction du bien-fondé du moyen économisé²⁷¹⁷.

929. La volonté de sauvegarder une décision comme cause d'inopérance des moyens – La logique ici à l'œuvre trouve également un écho dans la jurisprudence opposant l'inopérance à certains moyens qui, même s'ils s'avéraient fondés et en rapport avec l'objet du litige, sont invoqués à l'encontre de décisions dont le juge estime l'annulation inutile. Autrement dit, certains moyens, explique René Chapus, sont qualifiés d'inopérants « *afin qu'ils restent sans conséquence*. C'est d'une considération d'opportunité que procède ici la

²⁷¹⁶ L'étude de cette pratique de la non-admission par opportunité est rendue difficile par la motivation stéréotypée des décisions de non-admission, se contentant de mentionner les moyens invoqués et d'affirmer qu'« aucun des moyens n'est de nature à permettre l'admission du pourvoi » (p. ex. : CE, 28 février 2018, *M. A.*, n° 413336, inédit ; CE, 7 février 2008, *M. B.*, n° 416159, inédit.). Si un défaut de réponse à un moyen, invoqué par le requérant, a été considéré comme non sérieux, alors qu'il pouvait justifier l'annulation de la décision, parce que le moyen irrégulièrement économisé était sans valeur, ce motif n'apparaît nulle part dans la décision. Le requérant ne peut le savoir que grâce aux conclusions du rapporteur public, si tant est qu'il se prononce en ce sens, qu'il adopte cette analyse et qu'il l'explique. De plus, les décisions de non-admission sont rendues en formation jugeant seule et, dans ce cadre, les conclusions des rapporteurs publics ne se retrouvent jamais publiées dans les revues, ni sur ArianeWeb, ni même sur sa version intranet.

²⁷¹⁷ Pour un rappel explicite de ce principe, CE, 25 juin 2010, *M. Jean-Claude A.*, n° 334875, inédit : « le sérieux d'un moyen tendant à faire constater l'irrégularité de l'omission à répondre à un moyen dépend de l'obligation dans laquelle se trouvait le tribunal d'y répondre et non du caractère éventuellement fondé du moyen auquel il n'a pas répondu ; que l'obligation pour le tribunal de répondre à un moyen ne dépend pas davantage de son caractère fondé ». De même, J. Massot, O. Fouquet, J.-H. Stahl, M. Guyomar, A. Bretonneau, *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 6^e éd., 2018, n° 542, p. 403 : « Des moyens fondés sont nécessairement des moyens sérieux au sens de l'article L. 822-1 du Code de justice administrative (...) ».

qualification : l'annulation d'une décision que l'administration était tenue de prendre serait inutile ; la décision devrait en effet être reprise. »²⁷¹⁸ C'est d'une même considération que pourrait procéder le conditionnement de la sanction d'une économie de moyens irrégulière : le juge estimerait inutile d'annuler une décision juridictionnelle pour défaut de réponse à moyen, dès lors que cette annulation ne conduirait qu'à réitérer le même dispositif compte tenu de ce que le moyen économisé est manifestement voué au rejet.

b. Une perspective problématique quant à la qualité de la justice administrative

930. Perspective – Selon la perspective envisagée, un défaut de réponse à moyen ne suffirait plus à entraîner la censure de la décision juridictionnelle : il faudrait en outre porter une appréciation sur la valeur du moyen économisé. Une évolution pourrait consister à exiger que le moyen économisé ne soit pas manifestement infondé, irrecevable ou inopérant, en somme, manifestement voué au rejet. Ce serait à cette condition que le juge pourrait ne pas tirer du constat d'une économie de moyen irrégulière, la conséquence d'une annulation de la décision.

931. Inconvénients – Les dangers d'une telle évolution doivent être soulignés.

- *Premièrement*, l'appréciation envisagée fait dépendre la sanction de l'obligation de répondre au moyen, relevant de la régularité externe de la décision juridictionnelle, de l'appréciation de la valeur du moyen, relevant de sa légalité interne. Elle consisterait à faire dépendre l'obligation de réponse de la réponse elle-même. Cette confusion entre régularité externe et bien-fondé se ferait au détriment du vice de défaut de réponse à moyen, modifié dans son sens, voire vidé de sa substance. Il n'y aurait plus, en soi, d'obligation de réponse à certains moyens en fonction des qualités intrinsèques du moyen en tant que tel, c'est-à-dire en tant que raisonnement argumentatif susceptible de justifier l'accueil des conclusions.

- *Deuxièmement*, elle procéderait à un recul de la fonction disciplinaire du juge de cassation et, dans une moindre mesure, du juge d'appel. En atténuant l'obligation de réponse aux moyens, elle affecterait l'apparence de la justice. Les exigences croissantes d'intelligibilité et de pédagogie de la justice y contreviennent, et ne portent pas à restreindre l'obligation pour le juge de se prononcer sur les argumentations des parties²⁷¹⁹.

²⁷¹⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 927, p. 816. La « volonté de sauvegarder la décision faisant l'objet du procès » constituant, selon M. Poulet, la deuxième grande cause d'inopérance des moyens, *in* F. Poulet, *op. cit.*, n° 364 sqq.

²⁷¹⁹ M. Garreau, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, formule cette critique à l'égard de la non-admission en cassation : « le caractère sérieux du moyen de cassation ne peut dépendre de conjectures sur l'issue finale du litige après cassation (...) la circonstance que le juge du fond, saisi après cassation, puisse être

- *Troisièmement*, elle déplace le contrôle d'un vice objectif sur un terrain plus subjectif. L'analyse du défaut de réponse à moyen laisse peu de place à l'interprétation, qu'il s'agisse d'apprécier si le moyen a été régulièrement invoqué ou s'il était susceptible d'éventuellement modifier la solution adoptée. La marge d'interprétation est assurément plus grande dès lors qu'est apprécié le sérieux d'un moyen. Une restriction au cas des moyens manifestement voués au rejet suffirait-elle à s'assurer que le juge ne s'autorise pas à économiser l'examen au fond de moyens méritants ?

- *Quatrièmement*, en ne sanctionnant pas un défaut de réponse à moyen pour manque de sérieux du moyen économisé, cette solution risque de priver les justiciables d'explications en droit et en fait du rejet d'un moyen qui ne pouvait être compris qu'à l'appui de motifs précis.

*

CONCLUSION DE SECTION

932. Discussions quant à la nature du vice – Une économie de moyens irrégulière constitue en principe un vice de légalité externe de nature à entraîner l'annulation de la décision juridictionnelle. Ce vice peut être assimilé à une forme d'insuffisance de motivation ou d'*infra petita*, mais, en toute hypothèse, n'est pas reconnu comme vice d'ordre public, refus jurisprudentiel dont l'opportunité a été discutée. Qualifié de défaut de réponse à conclusion par le juge judiciaire, le vice constitué par une économie de moyens irrégulière est qualifié par le Conseil d'Etat tantôt d'insuffisance de motifs, d'omission à statuer sur un moyen ou de défaut de réponse à moyen. L'expression de « défaut de réponse à conclusions » n'ayant pas la même signification d'un ordre juridictionnel à l'autre, il est proposé que celle de « défaut de réponse à moyen » soit privilégiée pour rationaliser la terminologie du juge administratif.

conduit à décider la même solution doit rester totalement indifférente. » Une telle anticipation traduirait « une confusion regrettable des fonctions de juge du fond et de juge de cassation. (...) Même justifiée par un souci d'efficacité, cette dérive n'est pas admissible : l'appréciation de la valeur d'un moyen de cassation ne peut dépendre de l'appréciation portée sur la valeur du dispositif de la décision critiquée en l'état d'un litige dont les termes peuvent, après cassation, être modifiés par des éléments de fait ou de droit. En outre, cela entraîne nécessairement un abandon par le juge de cassation du contrôle disciplinaire qu'il doit exercer sur les juridictions du fond. ». D. Garreau, « Du bon usage de la procédure d'admission des pourvois en cassation », *D.*, 2012, p. 1137, spéc. p. 1139. Se référant à la procédure civile, Mme Giudicelli-Delage dans sa thèse a insisté à ce propos sur le fait que « Cela peut choquer que soit annulée une bonne décision pour une non réponse peut être sans valeur. Mais cela doit rappeler que la fonction de la motivation est aussi d'assurer le respect des droits de la défense : ce que la sanction pour absence de motifs fait ici. », in G. Giudicelli-Delage, *op. cit.*, p. 540.

933. Discussions quant à la sanction du vice – Le défaut de réponse à moyen entraîne l'annulation, pour irrégularité externe, de la décision juridictionnelle par le juge d'appel et de cassation ainsi que, depuis 2000, sa rectification par la voie du recours en rectification d'erreur matérielle, à raison d'une lecture volontariste et opportune des conditions de ce recours.

Le régime de la sanction d'une économie de moyens irrégulière pourrait enfin évoluer, en étendant ses hypothèses ou en les restreignant. Une première perspective envisagée consisterait à sanctionner toute économie d'un moyen n'ayant pas été analysé dans les visas. Mais une telle solution, bien que conforme aux règles régissant les visas, ne pourrait concerner qu'un nombre très restreint d'hypothèses et se heurterait probablement au pragmatisme du juge en la matière. L'intérêt d'une telle règle est en revanche accru dans les cas, croissants, de rejet implicite des moyens, comme l'illustre déjà le régime des moyens inopérants. Une seconde perspective envisagée consisterait à refuser de sanctionner une économie des moyens irrégulière dès lors que le moyen économisé serait manifestement voué au rejet. Cette solution, si elle peut invoquer l'objectif de ne pas prolonger inutilement les litiges, risquerait de conduire à un assouplissement excessif de l'obligation de réponse aux moyens.

934. Propositions – Il ressort de ces développements quatre propositions : considérer l'économie irrégulière d'un moyen comme une hypothèse d'*infra petita* ; lui reconnaître un caractère d'ordre public ; réserver à ce vice la seule qualification de défaut de réponse à moyens ; enfin, refuser le conditionnement de la sanction d'un tel vice à la valeur du moyen.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

935. Les conséquences d'une économie de moyens ont été distinguées selon que les conditions d'exercice de cette technique ont été ou non respectées.

936. L'économie de moyens régulière, un silence interrogé – La pratique régulière d'une économie de moyens interroge la signification du silence du juge. L'étude fait apparaître qu'en principe l'économie d'un moyen ne vaut ni accueil, ni rejet implicite de ce moyen. Ainsi, le juge ne peut en principe accueillir ou rejeter un moyen qu'expressément. Un moyen économisé n'est assimilable ni à un moyen accueilli, ni à un moyen rejeté : il y a une spécificité du moyen économisé, distinct du moyen accueilli et du moyen rejeté. Pour le dire

autrement, il ressort de l'étude qu'il existe trois sorts possibles du moyen : son accueil, son rejet, son économie.

937. L'économie de moyens irrégulière, un silence sanctionné – Lorsque le juge a irrégulièrement économisé un moyen, il entache sa décision d'un vice de nature à entraîner son annulation. L'analyse de ce vice conduit à trois propositions : le considérer comme une forme d'*infra petita*, plutôt qu'une insuffisance de motivation ; le qualifier uniquement de défaut de réponse à moyen, plutôt qu'omission à statuer ou motivation insuffisante ; lui reconnaître la qualité de vice d'ordre public. Ce vice est sanctionné par l'annulation de la décision juridictionnelle viciée, par la voie de l'appel et de la cassation, ou par sa correction par la voie du recours en rectification d'erreur matérielle. De possibles évolutions de l'état du droit ont été envisagées, notamment celle consistant à restreindre les hypothèses de sanction, en réservant la censure du défaut de réponse à moyens dans les cas où le moyen irrégulièrement économisé n'est pas manifestement voué au rejet. Mais des exigences relatives à la qualité de la justice conduisent à écarter cette perspective.

938. Dire et faire – Il ressort de cette étude que l'économie d'un moyen constitue un sort spécifique du moyen, dépourvu en principe de signification quant à son accueil ou son rejet. La question que les parties ont invité le juge à trancher demeure sans réponse, ni explicite ni implicite. De ce point de vue, l'économie d'un moyen s'apparente à une abstention de juger. Elle révèle que le juge, pour décider, doit formellement exprimer sa volonté dans sa décision, exigence garante d'intelligibilité et de sécurité juridique. Le pouvoir du juge passe par la parole ; par le silence il n'agit pas. Le principe veut que pour *faire* le juge doit *dire*.

Cependant, par exception, le juge peut décider implicitement, *faire* sans *dire*, hypothèse croissante sous l'effet des restrictions apportées à l'économie des moyens.

CHAPITRE 2. L'ÉMERGENCE D'UN RÉGIME ALTERNATIF DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

939. Les restrictions apportées à la pratique de l'économie des moyens se répercutent sur le régime de ses conséquences, sur deux plans : d'une part, le sens attribué au silence du juge à l'égard d'un moyen (*Section 1*) ; d'autre part, les règles encadrant la contestation d'une décision juridictionnelle (*Section 2*).

SECTION 1. REDÉFINITION DU SENS DU SILENCE : L'EXTENSION DU CHAMP DE L'IMPLICITE

940. Dans certains cas, l'économie d'un moyen vaut rejet de ce moyen. Le silence du juge est alors un « silence éloquent »²⁷²⁰, qui doit être qualifié de rejet implicite. *Implicite*, car ce rejet n'est pas exprimé, ne faisant l'objet d'aucun motif explicite et apparent dans la décision. *Rejet*, car ce silence entraîne une véritable décision de rejet du moyen et non un simple indice de son mal-fondé.

941. Une technique fondée sur la prétérition – Cette technique est qualifiée également de « rejet par prétérition »²⁷²¹, expression renvoyant, en partie seulement, à la définition de la prétérition comme figure de style. Perelman définit la prétérition, en tant que technique argumentative, comme « le sacrifice imaginaire d'un argument. On ébauche ce dernier tout en annonçant que l'on y renonce. (...) Le sacrifice satisfait aux convenances ; il laisse croire en outre que les autres arguments sont suffisamment forts pour que l'on puisse se passer de celui-ci. »²⁷²² En revanche les silences qualifiés ici de rejet par prétérition ne sont pas des sous-entendus du bien-fondé d'un moyen, mais de véritables décisions implicites de rejet. L'expression n'est pas employée pour désigner une technique argumentative, mais seulement pour renvoyer à l'idée plus générale d'une instrumentalisation du silence afin de lui attacher une signification.

942. Une technique aboutissant à une véritable décision de rejet – La technique du rejet par prétérition se place sur le terrain d'un véritable rejet du moyen, autrement dit une *décision* de rejeter le moyen, et non l'*indication* d'un possible rejet, invitant les commentateurs à interpréter les motifs. Ici, le silence « vaut décision »²⁷²³.

²⁷²⁰ A. Jennequin, *op. cit.*, p. 88.

²⁷²¹ P. ex., R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 921, p. 809.

²⁷²² C. Perelman, L. Olbrechts-Tyteca, *Traité de l'argumentation*, *op. cit.*, p. 465. Les auteurs fournissent l'exemple suivant, tiré de *Rhétorique à Herennius* : « Ton enfance, que tu as prostituée à tous, j'en parlerais, si je croyais le moment venu. Mais je me tais à dessein. (Rhétorique à Herennius, livre IV, §37) ».

²⁷²³ L. Janicot, « Les silences du jugement », *RDP*, 2012, p. 1064, spéc. p. 1073. Cette valeur du silence

Cette caractéristique peut se manifester par la reconnaissance que de tels rejets sont revêtus de l'autorité de chose jugée. L'arrêt *Epoux Gevrey* de 1974 l'illustre à propos du rejet implicite des moyens d'ordre public²⁷²⁴. Le tribunal administratif de Grenoble avait rejeté un recours en responsabilité fondé uniquement sur la responsabilité pour faute de l'administration, en répondant dans ses motifs uniquement à ce moyen, sans rien dire du moyen d'ordre public tiré de la responsabilité sans faute, qui n'avait pas été invoqué. Le Conseil d'Etat considéra « qu'en statuant ainsi, le tribunal administratif a nécessairement jugé que la responsabilité de l'Etat ne pouvait pas davantage être engagée sur le fondement du risque ». Autrement dit, la haute juridiction considéra que le moyen de responsabilité sans faute avait été écarté implicitement par le tribunal administratif. Par conséquent, la nouvelle demande formée par les requérants, cette fois fondée sur la responsabilité sans faute, se heurta à l'autorité de chose jugée du premier jugement. « L'autorité de la chose jugée s'attachant également à la prétention »²⁷²⁵, elle concerne tant le motif explicite rejetant la responsabilité pour faute, que le motif implicite rejetant la responsabilité sans faute. Il s'agit d'une véritable décision sur le point de droit en question, constituant, selon l'expression d'André Perdriau, un « dispositif implicite »²⁷²⁶.

943. Rejet implicite des moyens et rejet implicite des conclusions – De même qu'à l'égard des moyens, le juge ne peut en principe accueillir ou rejeter des conclusions qu'explicitement et, par exception, implicitement. La jurisprudence du Conseil d'Etat autorise en effet le juge à ne pas répondre explicitement à une demande d'enquête²⁷²⁷, à des conclusions à fin d'expertise²⁷²⁸ ou tendant à ce qu'il sursoit à statuer jusqu'à ce qu'une autre juridiction ait rendu un jugement²⁷²⁹. Le juge opère alors un « rejet implicite » de ces conclusions²⁷³⁰. Doit également être notée la solution particulière prévue par le code électoral relativement à une déclaration de candidature aux élections législatives ou sénatoriales. En

particulière à la technique du rejet implicite a été identifiée par le professeur Poulet à l'égard de l'une de ses manifestations, le rejet implicite des moyens inopérants : « le silence du juge en cas d'inopérance doit être fermement distingué des situations dans lesquelles la juridiction laisse sans réponse certains moyens soulevés devant elle, sans prendre parti dessus. », in F. Poulet, *op. cit.*, p. 552.

²⁷²⁴ CE Sect., 29 novembre 1974, *Epoux Gevrey*, rec. 599, concl. Bertrand ; *AJDA*, 1975, p. 479, note Laubadère ; *JCP*, 1975, I, 2723, note Boivin.

²⁷²⁵ E. Akoun, *op. cit.*, n° 184, p. 120. Comme le confirme le fichage de l'arrêt *Kress* : « Chose jugée sur l'absence de responsabilité pour faute valant implicitement pour l'absence de responsabilité sans faute », CE, 30 juillet 1997, *Epoux Kress*, n° 148902, rec. 308 ; *D.*, 1999, somm. 47, obs. Bon et de Béchillon.

²⁷²⁶ A. Perdriau, « Les dispositifs implicites des jugements », *JCP G*, 1988, I, 3352.

²⁷²⁷ CE, 7 juillet 1978, *Cazeneuve*, rec. t. 914 ; CE, 26 avril 1963, *Dame Lombardo*, rec. t. 958.

²⁷²⁸ CE, 8 mai 1974, *Giraud et Truchefaud*, *AJDA*, 1974, p. 379, concl. Rougevin-Baville ; CE, 4 juillet 1962, *Paisnel*, rec. t. 1077.

²⁷²⁹ CE, 16 février 1966, *Echernier*, rec. 112.

²⁷³⁰ Comme l'indique le fichage de l'arrêt CAA Lyon, 7 juillet 1995, *SCI Le Clos Faure*, rec. t. 982. Les juges peuvent également « traiter par prétention des conclusions à fin de sursis à exécution dès lors qu'ils statuent au fond sur la requête principale. » (J. Massot et a., *op. cit.*, n° 142, p. 114).

cas de non respect des conditions de candidature, le préfet peut saisir le tribunal administratif qui statue dans un délai de trois jours. L'article LO 160 du code prévoit qu'en cas de non respect de ce délai « la candidature doit être enregistrée », ce qui revient à instaurer un rejet implicite de la demande soumise au juge²⁷³¹. Il s'agit bien ici d'une solution exceptionnelle, de plus en plus rare²⁷³².

944. Rejet implicite d'un moyen par le Conseil constitutionnel – Les décisions du Conseil constitutionnel peuvent être considérées comme pratiquant une forme de rejet implicite de certains moyens. Une telle solution ressort de la jurisprudence *Commune de Buc*²⁷³³ précisant le sens d'une des conditions de renvoi d'une QPC, devant concerner une disposition « qui n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances »²⁷³⁴. Une QPC avait été soulevée à l'encontre de dispositions législatives qui avaient précédemment été déclarées conformes à la Constitution par le juge constitutionnel. Seulement, son auteur prétendait que les dispositions en cause violaient un article de la Constitution à l'égard duquel le juge constitutionnel ne s'était expressément pas prononcé. Le Conseil d'Etat considéra cependant que la déclaration de conformité des juges de l'aile Montpensier faisait échec au renvoi de la QPC, « alors même que cette décision ne s'est pas expressément prononcée sur le moyen » en question. Cette « interprétation extensive de l'autorité de chose jugée »²⁷³⁵ tient à ce que le Conseil constitutionnel est « réputé avoir procédé à un examen des dispositions à la lumière de l'ensemble du bloc de constitutionnalité alors en vigueur »²⁷³⁶, et conduit à estimer que le silence de ce dernier sur le moyen doit être interprété comme valant rejet implicite. Cette valeur du silence du juge constitutionnel a été plusieurs fois confirmée²⁷³⁷. Elle résulte, faut-il le noter, d'un équilibre entre explicite et

²⁷³¹ Cf. pour les élections législatives, l'article L. 159 du code électoral, et pour les sénatoriales, les articles L. 303 et LO 304 du même code.

²⁷³² En effet, une forme de rejet implicite était reconnue en contentieux fiscal à l'article L. 279 du livre des procédures fiscales, quatrième alinéa. La disposition en question a été supprimée par l'article 51 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. De même, une hypothèse de rejet implicite du juge était prévue à l'article 7 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Elle concernait le silence, pendant un mois, du tribunal administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une décision de la commission consultative mentionnée à l'article 7 en cas de demande de retrait de certaines mesures par les intéressés. L'article 4 de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 a abrogé cet article.

²⁷³³ CE, 19 mai 2010, *Commune de Buc*, n° 330310, rec. 169.

²⁷³⁴ Article 23-2 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958.

²⁷³⁵ A. Roblot-Troizier, « Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'Etat », *RFDA*, 2011, p. 691, spéc. p. 703.

²⁷³⁶ A. Lallet, X. Domino, « An I ap. QPC », *AJDA*, 2011, p. 375, spéc. p. 283.

²⁷³⁷ CE, 23 juillet 2010, *Commune de Juvignac*, n° 339882, inédit ; CE, 14 octobre 2010, *SAS ACCASTING*, n° 341689, inédit ; CE, 2 décembre 2010, *Sagnard*, n° 343594, inédit ; CE, 7 avril 2011, *Société Franche Manche*, n° 347270, inédit ; CE, 30 janvier 2013, *Association Préservons notre cadre de vie et a.*, n° 363673, inédit ; CE, 3 juillet 2013, *Mme A.*, n° 368854, inédit.

implicite : pour que les moyens dirigés à son encontre soient reconnus comme implicitement écartés, il faut que la disposition contestée ait été explicitement déclarée conforme²⁷³⁸.

945. Visa du moyen implicitement rejeté – Un moyen n’obtenant qu’une réponse implicite du juge doit être analysé dans les visas, faute de quoi toute trace de son existence serait absente de la décision. La jurisprudence *Brunner*²⁷³⁹, en vertu de laquelle l’absence d’analyse d’un moyen dans les visas peut être compensée par sa réponse dans les motifs, impose que cette réponse soit expresse²⁷⁴⁰.

946. Définition du motif implicite – La doctrine préfère parfois à l’expression de dispositif implicite, celle de motif implicite. Les auteurs, relativement au juge judiciaire adoptant la même technique, en donnent une définition qui peut tout aussi bien valoir pour le contentieux administratif : « Le motif implicite est celui que l’on ne peut trouver dans la décision attaquée, parce qu’il n’y est pas écrit, mais qui a été présent nécessairement dans l’esprit des juges du fond parce qu’il est inclus dans un raisonnement logique. Le motif implicite est donc un motif qui se déduit de la motivation de la décision attaquée et qui est impliqué par le raisonnement des juges. »²⁷⁴¹ L’expression de motif implicite devra être discutée, puisqu’en général l’identification du rejet implicite d’un moyen ne permet pas de déduire les raisons de fait ou de droit – les motifs – qui le justifient. Il s’agit même, précisément, de la principale critique que l’on adressera à cet usage particulier du silence.

947. Extension des hypothèses de rejet implicite – Par un apparent paradoxe, les restrictions apportées à l’économie des moyens ont conduit à accroître les hypothèses de rejet implicite des moyens. La raison de ce paradoxe est à chercher dans l’attachement du juge administratif à cet usage : pour limiter la portée des restrictions apportées à l’économie des moyens, le juge maintient des marges de silence en attribuant une signification à ce silence. Ainsi, la portée de l’interdiction de l’économie des moyens en contentieux de l’urbanisme, comme la portée de l’encadrement de l’économie des moyens par la jurisprudence *EDEN*, se

²⁷³⁸ Sur cette question, cf. M. Disant, « L’identification d’une disposition n’ayant pas été déclarée conforme à la Constitution », *Constitutions*, 2010, p. 541.

²⁷³⁹ CE Sect., 30 octobre 1964, *Brunner*, précit. Cf. n° 918.

²⁷⁴⁰ Cependant, on peut lire dans un arrêt, critiquable sur ce point, rendu en jugeant seule et non fiché, l’admission d’une réponse implicite à un moyen en l’absence d’analyse dudit moyen dans les visas, CE, 12 octobre 2011, *M. et Mme A.*, n° 337958, inédit : « Considérant (...) que si le tribunal administratif n’a pas analysé le moyen des requérants tiré de ce que l’administration fiscale ne produisait aucun document attestant du montant du revenu fiscal de référence de leur fils, il ressort des motifs du jugement qu’il a implicitement mais nécessairement écarté ce moyen ; que, dans ces conditions, le premier juge n’a pas méconnu les dispositions de l’article R. 741-2 du code de justice administrative ».

²⁷⁴¹ J. Buffet (dir.), *Droit et pratique de la cassation en matière civile*, Litec, 3^e éd., 2012, n° 643, p. 255. La définition que donne le Doyen Cornu du terme « implicite » s’applique au motif implicite : « Qui est impliqué, en l’absence de toute volonté exprimée, par la nature d’un acte ou d’un comportement (et parfois, en vertu de la loi ou des usages) en sorte que l’on peut admettre l’existence, en dépit de ce silence, du fait de l’acte ou du comportement. », in G. Cornu, *op. cit.*, entrée « Implicite ».

trouvent limitées quant aux obligations de réponse expresse du juge de par cette solution. Le juge continue de pouvoir économiser certains moyens de fond tandis que cette économie est regardée comme valant rejet implicite des moyens concernés.

Extension qui rend d'autant plus nécessaire l'étude des caractères particulières du rejet implicite (§2), après l'identification des hypothèses de recours à cette solution en contentieux administratif (§1).

§1. IDENTIFICATION DU REJET IMPLICITE D'UN MOYEN

948. Hypothèses écartées en cas de simple interprétation spéculative quant à la valeur du moyen économisé – Il peut y avoir interprétation du silence du juge sans que ce silence soit considéré comme valant décision de rejet implicite du moyen. Des éléments de contexte permettent dans certains cas de spéculer quant à la valeur du moyen économisé, le silence du juge valant simple indication sur ce point. Plusieurs exemples peuvent illustrer ces hypothèses.

949. L'économie des moyens interprétée dans l'arrêt *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Séguez Tivoli*²⁷⁴² – Dans ce célèbre arrêt, le Conseil d'Etat, alors qu'il rejette au fond la requête, prend le soin de répondre préalablement à l'une des fins de non-recevoir soulevées par la défense, « tirée de ce que le syndicat requérant ne constituerait pas une association capable d'ester en justice ». Il l'écarte puis rejette la demande au fond, « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non-recevoir opposées » par le défendeur, parmi lesquelles celle tirée de ce que l'association requérante ne pouvait se prévaloir d'un intérêt collectif. Dans sa note, Hauriou analyse l'économie de cette seconde fin de non-recevoir comme valant implicitement rejet, estimant qu'avec la formule « sans qu'il soit besoin... », « Le Conseil d'Etat se prononce, mais seulement de façon implicite (...) Il admet donc que le pourvoi du syndicat représente une action collective pour la défense d'un intérêt collectif des requérants. »²⁷⁴³ Comme l'a justement remarqué Marie Lannoy²⁷⁴⁴, Hauriou commet ici une erreur quant à l'interprétation du silence du juge qui n'a nullement procédé à un rejet implicite de la seconde fin de non-recevoir. En revanche, on peut admettre qu'Hauriou ait été conduit à y voir, à tort, un rejet implicite, dès lors qu'il estimait, à raison, que l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat tendait clairement vers la reconnaissance d'un tel intérêt, ainsi qu'il l'expose dans sa note. Le terrain d'analyse n'était pas le bon : l'auteur a vu un rejet implicite d'un moyen, au lieu de se contenter d'y voir un

²⁷⁴² CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguez-Tivoli*, précit.

²⁷⁴³ M. Hauriou, note sur CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguez-Tivoli*, S., 1907, 3, 33.

²⁷⁴⁴ M. Lannoy, *op. cit.*, n° 52, p. 23.

moyen, ni rejeté ni accueilli, mais susceptible d'être rejeté, ou ayant vocation à être rejeté s'il y avait été expressément répondu. En l'espèce, le Conseil d'Etat a pu économiser la fin de non-recevoir en question dès lors qu'elle s'avérait insusceptible de modifier la solution, ce qui ne présume pas de son caractère bien-fondé ou mal-fondé.

950. L'économie de moyens interprétée dans l'arrêt *Sieur Botta* – L'économie d'un moyen peut également être interprétée comme une indication de son bien-fondé. Une telle interprétation est fournie par Romieu dans ses conclusions sur l'arrêt *Sieur Botta*²⁷⁴⁵. Par une décision du 28 février 1902²⁷⁴⁶, le Conseil d'Etat avait annulé un arrêt de la Cour des comptes pour violation de la loi, puis renvoyé l'affaire. La Cour des comptes rendit un nouvel arrêt qui réitéra la solution du premier, refusant de s'aligner sur la position du Conseil d'Etat. Dans sa décision de 1902, le Conseil d'Etat avait économisé le moyen d'incompétence, comme le précise Romieu, « motif expressément réservé par vous dans cette même décision ». Le Conseil d'Etat se fonda sur la violation de la loi « sans qu'il soit besoin » de se prononcer sur le moyen d'incompétence. Romieu interprète cette formule comme une indication de ce que le moyen aurait pu être accueilli²⁷⁴⁷. Mais il ne s'agit bien que d'une interprétation subjective, Romieu ne prétendant pas déduire de ce silence un accueil implicite du moyen : « Nous pensons, en conséquence, que par application de ces principes, le Conseil d'Etat *aurait pu*, en 1902, annuler le premier arrêt de la Cour des comptes pour incompétence et qu'il pourrait évidemment aujourd'hui annuler, pour ce même motif, le nouvel arrêt qui lui est déféré. »²⁷⁴⁸

951. L'interprétation réfutée : le moyen économisé puis accueilli – Dans une jurisprudence précédemment analysée, le Conseil d'Etat avait choisi, à plusieurs reprises, de ne pas se prononcer, quand il en avait la possibilité, sur la question de l'intérêt à agir des parlementaires en tant que tels, contournant la question notamment par un rejet des recours directement au fond²⁷⁴⁹. Le silence du Conseil d'Etat sur les fins de non-recevoir contestant l'intérêt à agir des parlementaires ne valait pas rejet implicite. En 2010, le président Labetoulle prévenait encore que « La plupart des décisions statuant sur des requêtes de parlementaires *ne tranchent pas la question* », et lorsqu'elles rejettent au fond, « elles ne

²⁷⁴⁵ CE, 8 juillet 1904, *Sieur Botta*, précit.

²⁷⁴⁶ CE, 28 février 1902, *Sieur Botta*, rec. 151, D., 1903, 3, 77.

²⁷⁴⁷ « La Cour des comptes avait-elle le droit de se livrer à l'examen qu'elle a fait, et que nous venons de faire après elle, des règlements administratifs pour vérifier si le comptable avait droit aux remises liquidées et ordonnées à son profit ? En ce faisant, n'est-elle pas sortie des limites de sa compétence ? Il semble que telle a bien été la pensée du Conseil d'Etat, lorsqu'il a rédigé la phrase par laquelle il débute son arrêt du 28 février 1902 : “Sans qu'il soit besoin de rechercher si (...)” », J. Romieu, concl. sur CE, 8 juillet 1904, *Sieur Botta*, rec. 557 ; D., 1906, 3, 33 ; *GCJA*, n° 28.

²⁷⁴⁸ *Ibid.* (souligné par nous).

²⁷⁴⁹ Cf. n° 133.

prennent pas parti – expressément ou implicitement – sur la recevabilité »²⁷⁵⁰. Concluant la même année sur l'arrêt *Fédération nationale de la libre pensée*, et avant d'inviter le Conseil d'Etat à se prononcer sur la question, le rapporteur public Keller rappela que l'économie des fins de non-recevoir ne pouvait être interprétée comme une indication du refus du juge administratif de reconnaître cet intérêt à agir : « Certains commentateurs en ont déduit que vous refusiez de reconnaître par principe l'intérêt pour agir des parlementaires. En réalité vous n'avez jamais tranché la question. »²⁷⁵¹ Lorsqu'il se prononça finalement, le Conseil d'Etat accueillit ces fins de non-recevoir, refusant de reconnaître un tel intérêt à agir aux parlementaires. L'exemple illustre que le silence du juge à l'égard d'une fin de non-recevoir ne peut être mécaniquement interprété comme valant rejet implicite. Et s'il peut, éventuellement, être interprété comme indiquant que la fin de non-recevoir était mal-fondée, ce n'est qu'à raison des éléments de contexte propres à chaque affaire.

952. Différence entre interprétation contextualisée et décision nécessaire –

Comme l'illustre l'analyse de Romieu sur l'arrêt *Botta*, l'économie d'un moyen peut être interprétée comme indiquant qu'il était susceptible d'être accueilli. Le silence, puis la réponse apportée par le Conseil d'Etat quant à l'intérêt à agir des parlementaires, illustrent quant à eux que l'économie d'une fin de non-recevoir n'indique pas nécessairement qu'elle était vouée au rejet. C'est une chose de dire que tout porte à croire que le moyen économisé n'était pas fondé ; c'en est une autre de dire que la décision a opéré un rejet implicite de ce moyen.

Pour qu'un moyen soit considéré comme implicitement rejeté, cette interprétation doit être inéluctable et mécanique, aucune autre interprétation quant au sort du moyen n'étant possible. Autrement dit, il faut que le rejet, tout en étant implicite, soit nécessaire.

953. Selon Anne Jennequin, « Les dispositifs implicites résultent du rejet par le juge administratif d'un moyen d'ordre public qui n'a pas été soulevé par les parties à l'instance. »²⁷⁵² Il nous semble qu'il existe d'autres cas de rejet implicite, différents de celui des moyens d'ordre public mais ayant les mêmes effets²⁷⁵³. Les cas de rejet implicite d'un moyen en contentieux administratif sont actuellement au nombre de cinq. Trois précèdent les

²⁷⁵⁰ D. Labetoulle, « Le recours pour excès de pouvoir du parlementaire », *RJEP*, 5/2010, repère n° 5 (souligné par nous).

²⁷⁵¹ R. Keller, concl. sur CE Sect., *Fédération nationale de la libre pensée*, rec. 268 ; *RFDA*, 2010, p. 980 : « Le parlementaire frappe depuis plusieurs décennies à la porte de votre prétoire ; il ne sait toujours pas si elle lui est ouverte ou fermée. ».

²⁷⁵² A. Jennequin, *L'implicite en droit administratif*, thèse, Lille, 2007, p. 408.

²⁷⁵³ Le professeur Janicot, identifiant les hypothèses de rejet implicite, évoque celui des moyens d'ordre public, des moyens inopérants, des moyens non examinés dans le cadre de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, mais ne mentionne pas, contrairement à la présente étude, la catégorie proposée ici du rejet implicite des moyens par inférence, in L. Janicot, « Les silences du jugement », *loc. cit.* Quant au professeur Petit, il se borne, concernant les rejets implicites, aux seuls cas des moyens d'ordre public et moyens inopérants, in J. Petit, « La motivation des décisions du juge administratif français », *loc. cit.*, spéc. p. 216 sq.

réformes de l'économie des moyens (A), lesquelles viennent ajouter deux nouvelles hypothèses (B).

A. LES HYPOTHÈSES DE REJET IMPLICITE PRÉEXISTANT AUX RESTRICTIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

954. Trois hypothèses de rejet implicite, que l'on peut qualifier de traditionnelles, peuvent être identifiées : le rejet implicite des moyens d'ordre public non invoqués (1), le rejet implicite des moyens inopérants (2), enfin l'hypothèse résiduelle du rejet résultant du lien logique étroit entre deux moyens, qu'il est proposé ici de qualifier de rejet par inférence (3).

1. REJET IMPLICITE D'UN MOYEN D'ORDRE PUBLIC

955. Le rejet implicite d'un moyen d'ordre public nécessite la réunion d'une série de conditions (a). Le Conseil d'Etat sait, par ailleurs, user de tels rejets implicites comme méthode jurisprudentielle (b).

a. Les conditions du rejet implicite d'un moyen d'ordre public

956. Dans certaines configurations, un moyen d'ordre public non invoqué peut être considéré comme rejeté implicitement par le juge, ainsi que l'illustre précité l'arrêt *Epoux Gevrey*²⁷⁵⁴ de 1974 relativement au moyen tiré de la responsabilité sans faute de l'administration. Le Conseil d'Etat considéra que « le tribunal administratif a *nécessairement jugé* que la responsabilité de l'Etat ne pouvait pas davantage être engagée sur le fondement du risque ». En indiquant que le juge de première instance a « *nécessairement jugé* » ainsi, la haute juridiction, par l'adverbe « nécessairement », « évoque bien l'idée d'implication inéluctable »²⁷⁵⁵, et par le verbe « juger », indique qu'il s'agit d'une véritable décision d'écarter ce moyen, et non une simple indication de son mal-fondé.

Cette solution, reposant sur une « justification par la force du raisonnement »²⁷⁵⁶, a été confirmée dans l'arrêt *Sauvi* de 1994²⁷⁵⁷. Le Conseil d'Etat peut indiquer pour cela que le juge a « implicitement mais nécessairement écarté » le moyen²⁷⁵⁸, et faire œuvre pédagogique sur ce point²⁷⁵⁹. On retrouve l'usage des adverbes « implicitement » et « nécessairement » dans

²⁷⁵⁴ CE Sect., 29 novembre 1974, *Epoux Gevrey*, précit.

²⁷⁵⁵ E. Akoun, *op. cit.*, n° 593, p. 352.

²⁷⁵⁶ *Ibid.*, n° 594, p. 352.

²⁷⁵⁷ CE, 18 novembre 1994, *Epoux Sauvi*, rec. 503 ; *AJDA*, 1995, p. 253, obs. Prétot ; *DA*, 1994, n° 683, obs. Schwartz ; *D.*, 1996, somm. p. 47, obs. Bon et Terneyre.

²⁷⁵⁸ Un tel rejet pouvant être censuré pour erreur de droit, p. ex. : CE, 30 juin 1999, *Foucher*, n° 190038, rec. 232 ; *RFDA*, 1999, p. 1210, concl. Bergeal.

²⁷⁵⁹ CE, 3 février 2016, *Mme B.*, n° 376620, rec. t. 944 ; *AJDA*, 2016, p. 233, obs. Pastor : « la responsabilité

d'autres contentieux. Devant le juge de l'asile, le moyen tiré de l'existence, dans la région dont provient l'intéressé, d'une situation de conflit armé lui faisant courir une menace grave, et justifiant le bénéfice de la protection subsidiaire, est un moyen d'ordre public. Dès lors que ce moyen n'a pas été invoqué, le juge qui rejette la demande d'asile et de protection subsidiaire peut « l'écarter implicitement »²⁷⁶⁰. De même, une juridiction disciplinaire infligeant une sanction postérieure à une loi d'amnistie a « implicitement mais nécessairement refusé [au requérant] le bénéfice de l'amnistie »²⁷⁶¹.

957. Les conditions du rejet implicite d'un moyen d'ordre public – Certains exposés donnent à penser que l'économie d'un moyen d'ordre public signifie mécaniquement son rejet implicite²⁷⁶². Il n'en va pourtant pas toujours ainsi. Soit un recours pour excès de pouvoir dans lequel le requérant invoque un moyen d'incompétence et une violation directe de la loi. Le juge accueille le second moyen, économise le moyen d'incompétence et prononce l'annulation. Le moyen d'incompétence a pu être économisé car il était insusceptible de modifier la solution qu'implique l'accueil du second moyen et son économie ne peut être interprétée comme indiquant nécessairement son rejet. Si le moyen d'incompétence, dans cette hypothèse, n'avait pas été invoqué, la même analyse s'appliquerait²⁷⁶³.

Plusieurs conditions sont à réunir. Il faut, premièrement, que le moyen soit susceptible de modifier la solution. A défaut, il pourra être économisé indépendamment de sa valeur. Il faut, deuxièmement, qu'il n'ait pas été invoqué, car s'il est à la fois invoqué et susceptible de modifier la solution, le juge se trouve obligé d'y répondre expressément²⁷⁶⁴.

Dès lors qu'un moyen d'ordre public non invoqué s'avère susceptible de modifier la solution, l'interprétation du silence s'impose : si le moyen modifie effectivement la solution, le juge est obligé de le retenir, de façon nécessairement explicite, faute de quoi il

sans faute de l'administration étant d'ordre public, il appartenait à la cour administrative d'appel de vérifier d'office si les conditions énoncées ci-dessus étaient remplies en l'espèce ; que, dès lors qu'elle n'a pas condamné l'établissement à ce titre, elle doit être regardée comme ayant jugé implicitement que ces conditions n'étaient pas remplies ; qu'en l'absence de moyen en ce sens, elle n'était pas tenue de motiver son arrêt sur ce point ».

²⁷⁶⁰ CE, 28 décembre 2017, *M. B.*, n° 404768, rec. t. 474.

²⁷⁶¹ CE, 15 décembre 1993, *Pham*, n° 116177, rec. t. 612 et 1001.

²⁷⁶² C. Lasry, concl. sur CE, 23 mars 1956, *Louis*, rec. 136 ; *D.*, 1957, p. 149 : « ces derniers, s'ils ne sont pas accueillis peuvent dès lors être rejetés sans que soient énoncés les motifs qui justifient ce rejet. » ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 932, p. 820 : « si le moyen (non invoqué par les parties) n'est pas fondé, il sera rejeté par prétérition. Et le silence du juge sera compris comme signifiant que, après examen, il y a eu rejet. » ; E. Akoun, *op. cit.*, n° 588, p. 350 : « Le fait que le juge ne soulève pas d'office un moyen d'ordre public signifie, implicitement, qu'il l'a rejeté. ». V. encore C. Lantero, « Le justiciable et le discours du juge », *RFDA*, 2019, p. 682 : « Implicitement, tous les moyens d'ordre public non accueillis sont écartés ».

²⁷⁶³ Il pourrait en aller différemment si pesait sur le juge l'obligation de faire accueillir le moyen d'ordre public sur le moyen ordinaire, de telle sorte que le non-accueil du premier résulterait nécessairement de son rejet implicite. Cependant, un tel ordre de priorité n'a pas été consacré. Sur ce point, *cf.* n° 787 et s.

²⁷⁶⁴ Sur les conditions de l'obligation de réponse expresse aux moyens, *cf.* n° 547 et s.

méconnaîtrait son office en rejetant des conclusions qu'il était en mesure d'accueillir. Par déduction, si le juge économise un moyen d'ordre public non invoqué, alors même qu'il s'avérait susceptible de modifier la solution, c'est nécessairement parce qu'il considère qu'il ne pouvait être accueilli. C'est donc de la mise en rapport de différents éléments – l'obligation pour le juge d'examiner le moyen d'ordre public, le fait qu'il ne soit pas invoqué, l'incapacité des moyens invoqués à justifier l'accueil des conclusions –, que résulte l'implication nécessaire permettant d'affirmer que l'économie d'un moyen d'ordre public ne peut s'expliquer que par son rejet.

958. Le moyen d'ordre public étant présent dans le débat contentieux indépendamment de son invocation par une partie au procès, son rejet implicite ne nécessite pas qu'il ait été mentionné dans les visas. Il n'est pas nécessaire pour le juge d'indiquer avoir pris en considération ce moyen, puisque son caractère d'ordre public impose automatiquement son examen par le juge. En l'absence de visa du moyen d'ordre public non invoqué, et en supposant que le justiciable ordinaire ignore la liste des moyens d'ordre public examinés d'office dans tel contentieux, l'identification de leur rejet implicite est donc « subordonnée à la connaissance des conclusions du commissaire du gouvernement »²⁷⁶⁵. Mais, même en l'absence de mention dans les visas et les conclusions, le moyen d'ordre public sera tout de même considéré comme écarté implicitement, au regard des éléments précédemment évoqués. Les conclusions du commissaire du gouvernement participent de la révélation du rejet implicite, mais non de son existence.

959. Le rejet implicite de moyens d'ordre public joue le plus souvent à l'égard des questions de recevabilité. Quand le juge accueille au fond une requête, sans se prononcer sur des questions de recevabilité non contestées, mais toujours d'ordre public, il est considéré comme ayant implicitement admis sa recevabilité, et donc, autrement dit, implicitement écarté les moyens d'ordre public relatifs à la recevabilité qu'il eut été tenu de soulever d'office s'ils s'étaient avérés fondés²⁷⁶⁶.

Le rejet implicite des moyens de recevabilité non invoqués en cas d'accueil de la demande fonctionne par le procédé rhétorique de l'ellipse. « Favorisée par la règle de l'économie de moyens et les impératifs de collégialité, l'ellipse permet de passer sous silence

²⁷⁶⁵ A. Jennequin, *op. cit.*, p. 410.

²⁷⁶⁶ P. ex., le Conseil d'Etat considère qu'une cour administrative d'appel ayant annulé un jugement de première instance et accueilli la demande d'annulation qui lui avait été initialement présentée, « a implicitement mais nécessairement regardé la demande de première instance comme recevable », CE, 30 mai 2001, *SCI Les jardins de Mennecey*, n° 204434, *DA*, 2001, n° 202, note Maugué. De même, le juge de cassation accueillant au fond la demande formulée par un pourvoi a « implicitement jugé recevable le pourvoi », CE, 28 mars 2014, *M. B.*, n° 351768, inédit.

certaines éléments du raisonnement du juge »²⁷⁶⁷ : des éléments nécessaires à la conclusion du raisonnement sont évincés de son exposé, soustraction permettant un véritable raccourci rédactionnel.

Mais il faut tempérer certaines analyses qui donnent à penser que l'économie de ces questions signifie toujours que le juge a admis la recevabilité de la requête. Ainsi Anne Jennequin affirme que l'examen par le juge d'un recours au fond indique implicitement mais nécessairement qu'il en a admis la recevabilité²⁷⁶⁸. Or, si l'accueil au fond d'un recours implique nécessairement d'en avoir admis la recevabilité, il n'en va pas de même de son rejet au fond. Le juge peut en effet opter pour un rejet direct au fond d'un recours irrecevable²⁷⁶⁹. L'économie des moyens d'ordre public relatifs à la recevabilité de la requête résulte du fait que ces moyens sont insusceptibles de modifier la solution, dès lors que le juge décide un rejet au fond. Ce n'est que dans l'hypothèse d'un accueil au fond du recours que les moyens d'ordre public non invoqués, relatifs à la recevabilité, peuvent être considérés comme implicitement mais nécessairement rejetés.

Il faut cependant distinguer de cette solution de principe, le cas particulier du moyen tiré de l'incompétence de la juridiction, et celui tiré de ce que l'acte attaqué serait insusceptible de recours. L'économie de ces deux moyens d'ordre public semble toujours indiquer leur rejet implicite, particularité dont le Conseil d'Etat sait faire usage pour construire sa jurisprudence.

b. Le rejet implicite des moyens d'ordre public comme méthode jurisprudentielle

960. Le silence interprété comme consécration d'une évolution jurisprudentielle par rejet implicite du moyen – Le rejet implicite de moyens d'ordre public peut faire usage de technique jurisprudentielle : le Conseil d'Etat consacre alors implicitement une évolution jurisprudentielle en se prononçant sur le fond d'un recours sans examiner un point de recevabilité sur lequel il s'arrêtait auparavant. La technique est connue, « méthode jurisprudentielle » identifiée par Yves Gaudemet, évoquant « le rôle du silence »²⁷⁷⁰, à l'instar de Georges Vedel soulignant le « précieux secours » du « silence pur et simple pour écarter

²⁷⁶⁷ F. Malhière, *op. cit.*, n° 36, p. 22.

²⁷⁶⁸ A. Jennequin, *op. cit.*, pp. 409 et 425.

²⁷⁶⁹ R. Chapus, « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *loc. cit.*, spéc. p. 61.

²⁷⁷⁰ Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, *op. cit.*, p. 102 ; v. également, sur cette technique, *ibid.*, p. 230 et 233.

d'anciens obstacles sur la voie » d'une progression du contrôle juridictionnel²⁷⁷¹. Sur cette même technique, André de Laubadère a parlé des « faces cachées de la jurisprudence »²⁷⁷².

Le moyen économisé est alors considéré comme implicitement écarté. Il en va ainsi à l'égard du moyen tiré de l'incompétence du juge et du moyen tiré de ce que l'acte est insusceptible de recours.

961. Le rejet implicite du moyen tiré de l'incompétence du juge – Il a été précédemment vu que ce moyen d'ordre public est prioritaire²⁷⁷³. Le juge ne peut privilégier un autre motif de rejet pour irrecevabilité ou mal-fondé à un rejet fondé sur sa propre incompétence. Autrement dit, il ne saurait se prononcer sur la recevabilité ou le fond d'une requête, même pour la rejeter, à l'égard de laquelle il serait incompétent. Cette solution a deux conséquences logiques. D'une part, si ce moyen a été invoqué par le défendeur, le juge est tenu de l'écartier expressément avant de se prononcer sur sa recevabilité ou son bien-fondé, même pour rejeter la requête. Il doit, dans ce cas, faire la démonstration de sa compétence à rejeter la requête pour irrecevabilité ou mal-fondé. D'autre part, si le moyen tiré de l'incompétence de la juridiction n'a pas été invoqué, il doit être regardé comme implicitement écarté, même si la requête est rejetée pour un autre motif.

Une recherche jurisprudentielle en ce sens permet d'identifier des décisions confirmant cette solution, lorsque le juge prend le soin d'écartier expressément le moyen invoqué et tiré de son incompétence, avant de rejeter la demande au fond « sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir » soulevées par le défendeur²⁷⁷⁴.

962. Le rejet implicite du moyen tiré de ce que l'acte est insusceptible de recours – La question, plus délicate, est de savoir si cette solution se transpose au moyen tiré de ce que l'acte est insusceptible de recours. C'est ce qu'affirme Guy Braibant dans ses conclusions sur l'arrêt de Section de 1969 *Syndicat Général des importateurs et exportateurs du commerce en gros des vins et spiritueux*²⁷⁷⁵. La justification est la même qu'à l'égard du moyen d'incompétence du juge : « ce n'est plus, certes, à proprement parler, une question de compétence, mais l'on ne peut concevoir que le juge de l'excès de pouvoir se prononce sur la

²⁷⁷¹ G. Vedel, « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 31, spéc. p. 35.

²⁷⁷² A. de Laubadère, « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 17, spéc. p. 18.

²⁷⁷³ Cf. n° 788.

²⁷⁷⁴ CE, 29 décembre 2014, *SCI Mica*, n° 375744, *AJDA*, 2015, p. 12 ; CE, 17 octobre 2014, *Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire*, n° 361315, *AJDA*, 2014, p. 2454 ; CE, 24 avril 2012, *Afane-Jacquart*, n° 345301, *AJDA*, 2012, p. 915 ; CE, 24 avril 2012, *Hedouin*, n° 344936, rec. t. 662 ; CE, 8 mars 2010, *Département de l'Oise*, n° 321375, inédit. Écartant expressément le moyen d'incompétence avant de rejeter la requête pour irrecevabilité (défaut d'intérêt à agir) : CE, 20 mars 2013, *Association des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes*, n° 358732, *AJDA*, 2013, p. 564.

²⁷⁷⁵ G. Braibant, concl. sur CE Sect., 7 février 1969, *Syndicat général des importateurs et exportateurs du commerce en gros des vins et spiritueux et a.*, rec. 74.

validité d'un tel acte, même pour rejeter la requête. » Le juge ne saurait rejeter au fond une requête attaquant un acte insusceptible de recours devant son prétoire. La solution entraîne, selon Guy Braibant, les mêmes conséquences qu'à l'égard du moyen tiré de l'incompétence du juge : si cette fin de non-recevoir a été invoquée, le juge est obligé de l'écartier expressément avant de rejeter la requête au fond ; si elle n'a pas été invoquée, le rejet au fond de la requête doit être interprété comme impliquant nécessairement le rejet implicite de ce moyen d'irrecevabilité.

La solution exposée apparaît logique : comme le moyen tiré de l'incompétence du juge, la fin de non-recevoir tirée de ce que l'acte est insusceptible de recours touche directement à la possibilité même pour le juge d'en connaître, alors que les autres cas d'irrecevabilité – forclusion, défaut d'intérêt à agir, de motivation de la requête, d'avocat – affectent le requérant. Incompétence du juge et acte insusceptible de recours signifient que le juge ne peut connaître du fond de la requête.

Au soutien de son analyse, Guy Braibant se réfère à des jurisprudences dans lesquelles le Conseil d'Etat a rejeté la requête au fond alors que cette fin de non-recevoir était soulevée : dans ce cas, la haute juridiction a commencé par l'écartier expressément avant de rejeter au fond²⁷⁷⁶. Le Conseil d'Etat applique d'ailleurs cette solution en l'espèce : au lieu de rejeter au fond sans se prononcer sur aucun point de recevabilité, il écarte préalablement la fin de non-recevoir tirée de ce que l'acte attaqué ne serait pas décisive²⁷⁷⁷. Il rejette ensuite au fond et économise l'autre fin de non-recevoir invoquée, tirée de la tardiveté de la requête. L'arrêt, éclairé par les conclusions, incite donc à penser que le rejet au fond autorise l'économie de toutes les fins de non-recevoir invoquées, sauf celle tirée de ce que l'acte est insusceptible de recours.

Une recherche jurisprudentielle en ce sens permet d'identifier d'autres arrêts dans lesquels, alors même qu'il rejette la requête au fond, le juge prend préalablement le soin d'écartier expressément le moyen tiré de ce que l'acte attaqué était bien susceptible de recours²⁷⁷⁸, ou des arrêts rejetant directement le recours au fond et fichés comme reconnaissant

²⁷⁷⁶ CE Sect., 20 décembre 1957, *Société nationale d'éditions cinématographiques*, rec. 702 ; CE, 19 février 1960, *Brassens*, rec. 133.

²⁷⁷⁷ CE Sect., 7 février 1969, *Syndicat général des importateurs et exportateurs du commerce en gros des vins et spiritueux et a.*, rec. 74.

²⁷⁷⁸ CE, 20 mars 2019, *Association sang d'encre et a.*, n° 404405, *AJDA*, 2019, p. 665 ; CE, 11 avril 2018, *Mouvement interassociatif pour les besoins de l'environnement en Lorraine et a.* n° 397627, *AJDA*, 2018, p. 826. V. également CE Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, n° 390023, rec. 89, concl. Dumas ; *AJDA*, 2016, p. 717, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet ; *DA*, 2016, comm. 10, von Coester et Dumas ; *JCP*, 2016, p. 623, note Perroud, *ibid.*, note Aguila et Froger ; *Gaz. Pal.*, 2016, n° 22, p. 31, note Seiller ; *RFDA*, 2016, p. 497, concl. Dumas, *ibid.*, p. 679, art. Melleray ; *RDP*, 2017, p. 482, comm. Piaulat.

implicitement que l'acte était susceptible de recours²⁷⁷⁹.

963. Si le régime exposé par Guy Braibant apparaît cohérent, on peut douter cependant qu'il ait toujours été strictement respecté. En effet, les utilisations les plus célèbres de cette technique jurisprudentielle, dans les grands arrêts *Principe Napoléon*²⁷⁸⁰ et *Martin*²⁷⁸¹, semblent y déroger. Dans ces deux arrêts, le fait pour le juge de rejeter la requête au fond est interprété comme consacrant que les actes attaqués, respectivement un acte pris par le gouvernement pour mobile politique et un acte détachable d'un contrat, sont désormais susceptibles de recours²⁷⁸². Pourtant, dans ces deux arrêts, le moyen tiré de ce que l'acte était insusceptible d'être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir avait été invoqué par l'administration défenderesse. Dans le respect du caractère prioritaire de ce moyen de défense, son invocation imposait, si l'on suit l'exposé de Guy Braibant, qu'il soit expressément écarté avant de rejeter la requête au fond²⁷⁸³.

Il serait bien incertain d'avancer une explication à ce silence du juge. Aussi peut-on émettre l'hypothèse que le Conseil d'Etat se soit quelque peu affranchi des exigences de réponse aux moyens afin de consacrer l'évolution jurisprudentielle sans avoir à s'expliquer sur les fins de non-recevoir invoquées. Une évolution jurisprudentielle d'une telle ampleur ne s'opérerait probablement pas, de nos jours, via la technique de l'implicite. L'extension, par exemple, du recours pour excès de pouvoir à certains actes de droit souple, en 2016, s'est faite classiquement dans le cadre d'un rejet au fond de la requête, précédé par une réponse explicite à la fin de non-recevoir tirée de ce que l'acte était insusceptible de recours, réponse elle-même

²⁷⁷⁹ CE, 9 mai 1969, *Sieur Ricard*, n° 68988, rec. 247 ; CE Sect., 29 janvier 1993, *Société NRJ*, n° 121953, rec. 17 ; CE, 20 mars 2000, *Commune de Gap*, n° 190030, rec. t. 1049.

²⁷⁸⁰ CE, 19 février 1875, *Prince Napoléon*, rec. 155, concl. David ; *D.*, 1875, 3, 18, concl. David ; *GAJA*, 21^e éd., n° 3.

²⁷⁸¹ CE, 4 août 1905, *Martin*, rec. 749, concl. Romieu ; *D.*, 1907, 3, 49, concl. Romieu ; *RDP*, 1906, p. 249, note Jèze ; *S.*, 1906, 3, 49.

²⁷⁸² Concernant l'arrêt *Principe Napoléon*, « Le Conseil d'Etat consacra implicitement cette théorie dans sa décision, en examinant le recours au fond. », M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *op. cit.*, n° 3.1, p. 17. Concernant l'arrêt *Martin*, le Conseil d'Etat « a admis (...) implicitement la recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par le sieur Martin », M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 19^e éd., n° 15.1.

²⁷⁸³ La même analyse peut être opérée quant à la lecture de l'arrêt *Tomaso Grecco* (CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, rec. 139, concl. Romieu ; *D.*, 1906, p. 381, concl. Romieu ; *GAJA*, 21^e éd., n° 14). Suivant l'exposé qu'en donne Romieu dans ses conclusions, il est possible de considérer que le ministre avait soulevé en défense une fin de non-recevoir tirée de l'irresponsabilité de l'Etat du fait des agents de police : « Le ministre, pour refuser toute indemnité au sieur Grecco, s'est fondé sur deux ordres d'arguments : il a prétendu, d'une part, que les actes de police et les conditions d'exécution des mesures de police ne peuvent, en aucun cas, engager la responsabilité de l'Etat, ce qui constituerait une sorte de fin de non recevoir opposée à la demande du sieur Grecco ; il a soutenu, d'autre part, qu'en fait la demande n'était pas fondée. » Dans ses conclusions, Romieu propose d'écarter une telle solution et considère que l'existence d'une faute de l'Etat doit être examinée au fond. Le Conseil d'Etat ne se prononce pas explicitement sur cette fin de non-recevoir, et rejette le recours au fond considérant que l'Etat n'a pas commis de faute de nature à engager sa responsabilité. L'arrêt est interprété comme ayant écarté implicitement le moyen de défense tiré de l'irresponsabilité de l'Etat.

appuyée sur un important considérant de principe²⁷⁸⁴.

964. L'économie des moyens, méthode jurisprudentielle négative et positive – Cet usage de l'implicite souligne enfin la double dimension de l'économie des moyens en tant que méthode jurisprudentielle, à la fois négative et positive. Négative, quand elle permet, en passant sous silence un moyen invoqué, de décliner une invitation à faire œuvre prétorienne, pour garder la main sur la jurisprudence et réserver la question pour une prochaine espèce²⁷⁸⁵. Positive, quand elle permet, par rejet implicite d'un moyen, d'acter une évolution de la jurisprudence sans s'aventurer à formuler quelque considérant de principe.

2. REJET IMPLICITE D'UN MOYEN INOPÉRANT

965. L'économie d'un moyen inopérant peut valoir rejet de ce moyen, le juge disposant du droit « de procéder à son rejet de manière seulement tacite. »²⁷⁸⁶ Employant la formule usuelle, Conseil d'Etat peut considérer qu'en ne répondant pas à tel moyen, un tribunal administratif « l'a implicitement mais nécessairement écarté comme inopérant »²⁷⁸⁷.

966. L'économie d'un moyen inopérant ne vaut pas toujours rejet implicite – Il est possible, cependant, qu'un moyen inopérant soit économisé sans que la décision puisse être interprétée comme l'ayant implicitement mais nécessairement écarté. Soit un requérant soulevant, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, un moyen A opérant, un moyen B également opérant et un moyen C inopérant. Le juge accueille le moyen A, ne se prononce pas sur les moyens B et C, et décide l'annulation de l'acte litigieux. La décision ne permet pas de considérer que les moyens B et C ont été implicitement rejetés. Même si une analyse de l'affaire conduisait à considérer que le moyen C était voué au rejet pour inopérance, les termes de la décision rendue ne permettent pas de considérer que le juge a opéré un rejet implicite de ce moyen. On ne peut donc pas affirmer que, toujours, « le silence gardé par le juge à l'égard d'un moyen inopérant doit (...) être interprété comme une décision implicite de rejet de ce moyen. »²⁷⁸⁸ Nous devons donc, sur ce point précis, déroger à l'analyse du professeur Poulet. L'auteur souligne à juste titre qu'en principe, dans les hypothèses de moyens économisés, « le silence observé par la juridiction n'équivaut en rien à une décision

²⁷⁸⁴ CE Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, précit.

²⁷⁸⁵ Cf. n° 136 et s. et n° 261 et s.

²⁷⁸⁶ F. Poulet, *op. cit.*, p. 532. De même, R. Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, n° 921, p. 809 sq. V. CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, précit. ; CE, 28 janvier 1966, *Sieur Bajon*, précit. ; CE Sect., 27 juillet 2005, *Million*, précit.

²⁷⁸⁷ CE, 27 juillet 2005, *Société Control Nord*, n° 270473, rec. 360 ; CE, 14 novembre 2012, *Société Néo Plouvien*, n° 347778, rec. t. 1017 ; *AJDA*, 2012, p. 2190 : « que, par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en écartant implicitement mais nécessairement comme inopérant le moyen tiré (...) ».

²⁷⁸⁸ F. Poulet, *op. cit.*, p. 552.

implicite de rejet du moyen considéré »²⁷⁸⁹, ce qui correspond à notre analyse de la valeur de principe d'une économie de moyens. Cependant, le professeur Poulet considère que l'économie des moyens inopérants doit être distinguée de cette solution, alors qu'elle peut, selon nous, y correspondre selon les configurations. C'est, ici, une autre déclinaison du découplage que l'économie des moyens permet d'opérer entre état du moyen et sort du moyen : un moyen inopérant n'est pas nécessairement rejeté, il peut être économisé sans que cette abstention ne vaille accueil ou rejet. Il n'y a rejet implicite d'un moyen inopérant que sous certaines conditions.

967. Pour qu'un moyen inopérant soit regardé comme *implicitement* rejeté, il faut qu'il puisse être considéré comme *nécessairement* rejeté. Il faut, pour cela, que ce moyen vienne en soutien de conclusions que le juge rejette expressément. Reprenons l'exemple d'un requérant soulevant, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, un moyen A opérant, un moyen B opérant et un moyen C inopérant. Les deux premiers moyens sont infondés et le troisième inopérant, le juge sera donc tenu de rejeter la demande. Pour ce faire, il rejettera expressément le moyen A puis le moyen B. L'économie du moyen C ne peut alors s'expliquer que par son inopérance. En effet, ce moyen invoqué n'a pu être économisé que parce qu'il était insusceptible de modifier la solution, alors même que les deux autres moyens ont été rejetés. Seule l'inopérance du moyen peut alors expliquer son économie. Il est insusceptible de modifier la solution de par ses caractéristiques propres, c'est-à-dire l'incapacité de son raisonnement à pouvoir justifier l'accueil des conclusions. C'est dans cette configuration que l'on peut considérer qu'il y a rejet implicite d'un moyen, en tant que ce moyen est inopérant²⁷⁹⁰. Son rejet pour inopérance s'impose alors comme l'interprétation nécessaire pour justifier le dispositif.

968. Au terme d'une jurisprudence ancienne et constante, le rejet implicite d'un moyen inopérant nécessite également qu'il ait été préalablement analysé dans les visas de la décision juridictionnelle²⁷⁹¹. Si le moyen est en effet absent des motifs *et* des visas, cette absence sera interprétée comme procédant d'un oubli du juge. L'analyse du moyen dans les visas indique en revanche qu'il a bien été pris en compte et que son économie ne résulte pas d'une omission.

²⁷⁸⁹ *Ibid.*, p. 553.

²⁷⁹⁰ Sur ce point, *cf.* n° 645 et s.

²⁷⁹¹ CE, 18 juin 1969, *Giaume*, n° 69666, rec. 321 ; CE, 20 mai 2011, *Asselin*, n° 323353, *AJDA*, 2011, p. 1584.

3. REJET IMPLICITE D'UN MOYEN PAR INFÉRENCE

969. Certains moyens sont associés les uns aux autres par un lien suffisamment étroit pour considérer que la réponse apportée à l'un vaut rejet de l'autre. Il s'agit alors de ne pas faire peser sur le juge une exigence excessive de formalisme dans la réponse aux moyens. L'admission de ce type de rejet implicite participe, par ailleurs, de la fluidité de la rédaction des motifs. Ainsi le Conseil d'Etat peut-il admettre qu'un moyen reçoive une réponse implicite²⁷⁹². Le même pragmatisme le conduit, par exemple, à admettre qu'un juge puisse procéder à une substitution de base légale sans se prononcer sur le bien-fondé de la base légale initialement retenue par l'administration²⁷⁹³.

L'étude des décisions du Conseil d'Etat, considérant qu'un juge a « implicitement mais nécessairement » écarté un moyen, fait apparaître des nuances dans la relation entre le moyen auquel il est expressément répondu et le moyen implicitement rejeté, entre le motif explicite et le motif implicite. La méthode employée résiste à la systématisation, difficulté que soulignait Faye relativement à la jurisprudence de la Cour de cassation : « le motif implicite se présentant sous les aspects les plus divers, toute classification serait nécessairement incomplète. »²⁷⁹⁴ Sans prétendre à une exhaustivité certaine, des catégories peuvent tout de même être distinguées. Il est proposé ici d'identifier trois hypothèses : le rejet implicite pouvant résulter de la confusion entre deux moyens (a), ou d'un rapprochement de deux moyens par deux types de raisonnement : *a pari* (b) et *a contrario* (c).

a. Rejet implicite résultant d'une confusion des moyens

970. Dans cette hypothèse, le raisonnement peut être formalisé ainsi : le rejet exprès d'un moyen A vaut rejet implicite d'un moyen A'. Au lieu de considérer que le moyen A' n'est qu'une partie du moyen A, le juge considère qu'il s'agit de deux moyens distincts, mais que la réponse à l'un contient la réponse à l'autre. Ce raisonnement est illustré par un arrêt *Eglise de scientologie de Paris*²⁷⁹⁵. Le requérant reprochait au tribunal administratif de n'avoir pas répondu au moyen tiré d'une violation du principe de la liberté de conscience et de la liberté religieuse, ainsi que des dispositions de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Le Conseil d'Etat cita directement les motifs du tribunal administratif qui affirmaient expressément que le moyen tiré de la violation du principe de neutralité de l'Etat à l'égard des opinions philosophiques ou religieuses devait être écarté²⁷⁹⁶.

²⁷⁹² CE Sect., 19 octobre 1956, *Sieur Princeteau*, rec. 378.

²⁷⁹³ CE, 29 juillet 2010, *Groupe agricole d'exploitation en commun des Sables*, n° 320124, rec. t. 922.

²⁷⁹⁴ E. Faye, *La Cour de cassation*, 1903, rééd., La mémoire du droit, 1999, n° 97, p. 116.

²⁷⁹⁵ CE, 17 février 1992, *Eglise de scientologie de Paris*, n° 86954, rec. 60 ; *AJDA*, 1992, p. 460, obs. Devès.

²⁷⁹⁶ *Ibid.* : « Considérant qu'en énonçant qu'« en accordant la subvention contestée, le ministre (...) n'a violé ni le

Il répondit alors que « les premiers juges ont implicitement mais nécessairement écarté » les moyens dont le requérant prétendait qu'ils avaient été omis. Autrement dit, le moyen tiré du principe de la liberté de conscience, liberté religieuse et de l'article 9 de la Convention européenne relatif à ces mêmes libertés, ne se distinguait pas suffisamment, au sein de l'argumentation du demandeur en l'espèce, du moyen tiré du principe de neutralité de l'Etat à l'égard des opinions philosophiques ou religieuses, pour considérer que la réponse au premier n'est pas contenue dans la réponse au second. Pour un autre exemple, le Conseil d'Etat a appliqué le même raisonnement à l'égard des motifs d'une cour administrative d'appel ayant expressément rejeté un moyen tiré de la violation des stipulations du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du principe de sécurité juridique. La haute juridiction considère que par ses motifs, « la cour a ainsi implicitement mais nécessairement écarté le moyen tiré de la remise en cause de leurs droits acquis et de la violation de la confiance légitime »²⁷⁹⁷.

b. Rejet implicite résultant d'un raisonnement a pari

971. Dans ce cas, l'identité des caractéristiques entre un acte A et un acte B, ou entre une personne A et une personne B, permet de considérer que le raisonnement ayant expressément justifié le rejet du moyen concernant l'acte ou la personne A, se transpose nécessairement à l'acte ou la personne B.

Dans un arrêt *Union pour la publicité extérieure*, le Conseil d'Etat analyse le rejet, par le juge d'appel, d'un moyen tiré de ce qu'un groupe de travail chargé de préparer un règlement local de publicité d'une commune aurait dû comporter un représentant d'un organisme A. Le Conseil d'Etat constate que la cour, pour écarter ce moyen, s'est fondée sur le fait que la commune en question n'avait pas transféré de compétence en matière

principe de la neutralité de l'Etat à l'égard des opinions philosophiques ou religieuses, ni celui de l'égalité des citoyens devant les charges publiques dès lors qu'il n'a pas accordé cette aide au profit d'une religion ou d'une école de pensée mais, ainsi qu'il a été dit, en faveur d'une association poursuivant un but d'intérêt général», les premiers juges ont implicitement mais nécessairement écarté le moyen (...) ».

²⁷⁹⁷ CE Plén. fisc., 21 novembre 2012, *M. et Mme Daumen*, n° 347223, rec. t. 672, 728, 730 et 761 ; *RJF*, 2013, n° 64 ; *Dr. Fisc.*, 2013, comm. 145, n° 6, concl. Daumas. La confusion peut résulter de ce qu'un moyen est considéré comme englobé dans un autre moyen plus général, CE, 24 novembre 1980, *M. Lagadec*, rec. 443 : « Considérant qu'il ressort de l'examen du jugement attaqué que le tribunal administratif, en décidant que le décret [X], pris pour l'application de la loi [Y], n'était pas contraire aux dispositions de cette loi, a, implicitement mais nécessairement, écarté le moyen invoqué par [le requérant] selon lequel l'article 1^{er} dudit décret serait illégal ; que, dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que le jugement dont il s'agit serait entaché d'irrégularité à raison d'une omission de statuer sur ce point ». Autre exemple, CE, 5 mars 1997, *Commune d'Arques*, n°151800, inédit : « Considérant que l'arrêt attaqué a expressément répondu au moyen soulevé par la commune d'Arques et relatif aux actions en responsabilité que cette dernière peut engager à l'encontre de l'Etat (...) ; qu'en décidant qu'en l'absence de dol ou de faute assimilable à un dol la commune ne pouvait plus exercer d'action en responsabilité contre l'Etat, la Cour a implicitement mais nécessairement écarté les moyens tirés de la faute lourde ou de l'existence de vices cachés ; qu'elle a suffisamment motivé son arrêt et n'était pas tenue d'entrer dans le détail de l'argumentation des parties ».

d'élaboration des documents d'urbanisme à l'organisme A. Le juge de cassation considère alors que ce motif exprès s'applique de la même façon à un organisme B, dont il était également reproché son défaut de représentation dans ce même groupe de travail. Par analogie, le motif justifiant le rejet du moyen A s'applique nécessairement au rejet du moyen B, si bien qu'en rejetant expressément le premier, la cour a implicitement rejeté le second, « pour le même motif »²⁷⁹⁸.

Un raisonnement similaire est identifiable dans un arrêt *SA Martell et Co*²⁷⁹⁹ : les motifs relatifs à un premier acte s'appliquent nécessairement à ceux concernant un second acte de contenu identique. La société requérante avait invoqué un moyen tiré de la méconnaissance des énonciations d'une documentation administrative A reprenant celles d'une note [X], prévoyant une déduction de charges relativement à l'acquisition de résidences vouées à une location ou une exploitation commerciale. Le juge du fond avait constaté, relativement à la résidence concernée, l'absence de la condition de location ou d'exploitation commerciale, pour en conclure qu'elle n'entraîne pas dans les prévisions de la documentation A et de la note [X]. Le Conseil d'Etat en cassation a alors considéré que « ce faisant, la cour a, en outre, implicitement mais nécessairement écarté le moyen tiré par [la société requérante] de la méconnaissance des énonciations de la documentation [B], qui reprennent celles de la note [X] et de la documentation [A] susmentionnées ». La similarité des actes A et B permet de considérer que le rejet exprès du moyen relatif au document A vaut, par analogie, rejet implicite du moyen relatif au document B.

c. Rejet implicite résultant d'un raisonnement a contrario inférentiel

972. Dans ce cas, une affirmation A contredit en soit l'allégation contenue dans un moyen B. Ce que prétend le moyen B économisé est réfuté, en creux, par une partie des motifs explicites de la décision : « reconnaître l'existence de certains faits, c'est exclure les faits contraires, avec toutes les conséquences légales que la partie qui les alléguait prétendait

²⁷⁹⁸ CE, 13 février 2013, *Union pour la publicité extérieure*, n° 353131, *AJDA*, 2013, p. 376 : « Considérant que la cour administrative d'appel s'est notamment fondée, pour écarter le moyen tiré de ce que le groupe de travail chargé de préparer le règlement local de publicité de la commune de Vitré aurait dû comporter un représentant de la communauté d'agglomération de Vitré [groupe A], sur la circonstance que (...) la commune (...) ne lui avait pas transféré les compétences qu'elle détenait en vue de l'élaboration des documents d'urbanisme ; qu'il résulte de ce qui précède que, en en déduisant que la communauté d'agglomération de Vitré ne pouvait, dans ces conditions, être regardée comme compétente en matière d'urbanisme pour l'application des dispositions de l'article L. 581-14 du code de l'environnement et qu'ainsi n'était pas fondé le moyen tiré de ce que l'arrêt [litigieux] aurait été pris selon une procédure irrégulière, la cour administrative d'appel (...) n'a pas commis d'erreur de droit ; qu'elle a *implicitement mais nécessairement* écarté, *pour le même motif*, le moyen tiré de ce que le syndicat d'urbanisme du Pays de Vitré [groupe B] aurait dû être représenté dans le groupe de travail prévu par l'article L. 581-14 ».

²⁷⁹⁹ CE, 24 mars 2006, *SA Martell & Co*, n° 257330, rec. 163.

tirer de leur existence. Quand deux thèses de droit se contredisent, les motifs qui font adopter l'une s'appliquent au rejet de l'autre. »²⁸⁰⁰

Le juge procède à un raisonnement *a contrario* inférentiel, considérant que la réponse au moyen économisé B est nécessairement le contraire d'un motif explicite A. Par exemple, en affirmant que la rémunération des congés d'un agent public relève du régime général de la sécurité sociale, « les premiers juges ont implicitement mais nécessairement écarté » le moyen tiré de ce que ces congés devaient être rémunérés par application d'un arrêté préfectoral²⁸⁰¹. De façon similaire, le Conseil d'Etat peut considérer qu'un tribunal administratif ayant jugé que la situation d'un agent relevait de dispositions A, « a implicitement mais nécessairement écarté » le moyen tiré de ce que cet agent était en droit de se prévaloir de dispositions B²⁸⁰². Sans répondre expressément à ce moyen, la cour a rédigé des motifs dont le contenu s'avère en contradiction avec ce moyen²⁸⁰³. D'autres arrêts illustrent un tel raisonnement, pour considérer que le juge du fond, en affirmant que des désordres trouvaient « leur origine exclusive » dans une cause A, a « implicitement mais nécessairement écarté l'argumentation tirée » de la participation d'une cause B²⁸⁰⁴ ; de même, en affirmant que des dispositions A pouvaient servir de fondement légal à l'acte litigieux, le juge du fond a « implicitement mais nécessairement écarté le moyen tiré de ce que seules les dispositions [B] auraient été applicables en l'espèce ; qu'ainsi le moyen tiré de ce qu'il aurait omis d'examiner ce moyen ne peut qu'être écarté »²⁸⁰⁵. Dans l'arrêt de Section *Commune de la Ferté-Milon*, le Conseil d'Etat considère « qu'en relevant que le dommage trouvait son origine, non dans les pluies d'orages (...) mais dans le mauvais état d'entretien de la voirie, la cour a implicitement mais nécessairement écarté le moyen tiré par la commune de ce que la force majeure l'exonérerait de sa responsabilité ; que dès lors son arrêt n'est pas insuffisamment motivé »²⁸⁰⁶.

Une interprétation valant rejet implicite peut même être fichée aux tables du Lebon,

²⁸⁰⁰ E. Faye, *op. cit.*, n° 97, p. 117.

²⁸⁰¹ CE, 22 avril 1988, *Mme Njedadjian*, n° 46318, inédit.

²⁸⁰² CE, 11 avril 2014, *M. B.*, n° 348987, inédit.

²⁸⁰³ Pour un autre exemple : CE, 21 février 2013, *Association pour la protection du site de Veillas et a.*, n° 350294, inédit.

²⁸⁰⁴ CE, 14 novembre 2009, *Société Atelier de conception architecturale et d'urbanisme de Montbadon*, n° 301610, inédit : « Considérant que la cour a jugé que les désordres constatés trouvaient leur origine exclusive dans la conception de la toiture ; qu'ainsi son arrêt, qui n'avait pas à répondre au détail de l'argumentation de la société, a implicitement mais nécessairement, écarté l'argumentation tirée de ce que des dégradations de certains isolants auraient concouru aux désordres, et est donc suffisamment motivé ». Cf. également, CE, 16 décembre 2005, *Ministre de la Défense*, n° 245970, inédit : « Considérant qu'en jugeant que la surdité dont souffrait M. A lors de sa demande de pension était imputable au service, la cour a implicitement mais nécessairement écarté le moyen tiré de ce que la perte auditive (...) ne pouvait que résulter d'une autre cause que le service ».

²⁸⁰⁵ CE, 17 février 2006, *Mme Shermadini*, n° 275040, inédit.

²⁸⁰⁶ CE Sect., 12 mai 2004, *Commune de la Ferté-Milon*, n° 192595, rec. 226 ; *RFDA*, 2004, p. 1183, concl. Glaser, p. 1188, note Moderne.

comme l'illustre l'arrêt *Benvindo Mpanzu* de 1996²⁸⁰⁷. La Commission des recours des réfugiés rejette pour irrecevabilité un recours en raison du dépassement du délai calculé à partir de la notification de la décision litigieuse à l'adresse du requérant, tandis que ce dernier soulevait le moyen tiré de ce qu'il avait fait connaître un changement d'adresse : « Pour décider que la notification faite à cette adresse était régulière et avait fait courir le délai de recours, la commission a *implicitement mais nécessairement* estimé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que [le requérant] avait fait connaître de façon explicite à l'office un changement d'adresse. »

973. Ce type de rejet implicite, par raisonnement *a contrario* inférentiel, nous semble par ailleurs susceptible de s'appliquer à certains moyens d'ordre public. Dans un premier cas, l'accueil par le juge d'un moyen tiré de la violation d'une loi ou d'une erreur dans son application, implique nécessairement un rejet implicite du moyen d'ordre public tiré d'une méconnaissance du champ d'application de la loi. Le juge ne saurait en effet sanctionner la violation d'une loi inapplicable sans méconnaître lui-même son champ d'application²⁸⁰⁸. Dans un second cas, l'accueil d'un moyen tiré de la méconnaissance d'un acte administratif implique nécessairement le rejet implicite des moyens d'ordre public relatifs à cet acte, et notamment du moyen tiré du vice d'incompétence²⁸⁰⁹.

974. Pragmatisme et prudence du juge – Les conditions du rejet implicite d'un moyen par inférence se prêtent moins à la formalisation que les deux hypothèses précédentes. Il n'y a pas ici de lecture mécanique, mais davantage de marge de manœuvre du juge. Néanmoins faut-il rester prudent quant au recours à cette technique dont l'assouplissement pourrait conduire à valider l'omission de véritables moyens, distincts et indépendants des moyens ayant obtenu une réponse explicite, et susceptibles de modifier la solution. Aussi le Conseil d'Etat peut-il censurer un juge d'appel ayant validé, de façon erronée, ce qu'il considérait être le motif implicite d'un jugement de première instance²⁸¹⁰.

²⁸⁰⁷ CE, 10 juillet 1996, *Benvindo Mpanzu*, n° 149680, rec. 287 ; *RDP*, 1997, p. 250, concl. Stahl.

²⁸⁰⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 935, p. 823 : « Quant à l'obligation pour le juge de relever le moyen d'office, elle existe lorsqu'il ne pourrait statuer sur le litige dont il est saisi, sans méconnaître lui-même le champ d'application de la loi. Le juge ne saurait, en effet, statuer sur un litige en se fondant sur des dispositions inapplicables à ce litige. Le caractère d'ordre public du moyen tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi lui permet d'éviter d'avoir à statuer ainsi, dans le cas où le moyen ne serait pas invoqué. ».

²⁸⁰⁹ P. ex. : CE Ass., 31 janvier 1975, *Sieurs Wolff et Exertier*, *AJDA*, 1975, p. 124, chron. Franc et Boyon. Comme le révèlent les auteurs de la chronique, « en faisant expressément application de l'article 4 du décret du 22 décembre 1958, [la juridiction] a jugé nécessairement que les dispositions de cet article n'étaient pas entachées d'incompétence ».

²⁸¹⁰ CE, 29 décembre 2008, Bondroit, n° 296948, aux tables sur un autre point : « la cour administrative d'appel a méconnu l'obligation de motivation qui s'imposait au tribunal administratif et ainsi commis une erreur de droit » en considérant, à tort, que le tribunal administratif « avait implicitement mais nécessairement écarté » le moyen du requérant opposé à une fin de non-recevoir.

Pour les mêmes raisons, il peut écarter le moyen du défendeur tiré de ce que les juges du fond, en recourant à la technique du rejet par prétérition, n'ont pas entaché leur décision de défaut de réponse à moyen²⁸¹¹. Par une analyse au cas par cas, le Conseil d'Etat apprécie si la lecture des motifs explicites permet d'identifier des motifs implicites résultant d'une implication nécessaire. Il s'agit de contrôler si l'on peut raisonnablement déduire de la décision le rejet implicite du moyen²⁸¹².

B. LES HYPOTHÈSES DE REJET IMPLICITE CONSACRÉES PAR LES RESTRICTIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

975. Pour permettre au juge de continuer à économiser certains moyens malgré les restrictions apportées à cette pratique, le Conseil d'Etat lui reconnaît la possibilité de pratiquer des rejets implicites. Dans le cadre de l'interdiction de l'économie des moyens, il faut identifier le rejet implicite résultant de l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme (1) ; dans le cadre de l'encadrement du choix du moyen, il faut identifier le rejet implicite résultant de la mise en œuvre de la jurisprudence *EDEN* (2).

976. Mise à l'écart de l'hypothèse d'un rejet implicite en application de la jurisprudence AC ! – Une troisième hypothèse fait débat, qui a finalement été écartée ici, relativement à la mise en œuvre du pouvoir de modulation des effets dans le temps des décisions consacré par la jurisprudence *AC !*²⁸¹³. Comme l'a relevé le professeur Mamoudy²⁸¹⁴, un arrêt *Département du Nord* déduit de l'usage par le juge du pouvoir de modulation que les moyens auxquels il n'a pas été expressément répondu doivent être considérés comme implicitement rejetés²⁸¹⁵. La 3^{ème} sous-section du Conseil d'Etat était saisie d'une demande tendant à la condamnation de l'Etat à payer une astreinte pour non application d'une décision

²⁸¹¹ Par exemple, dans un contentieux de l'expropriation, un demandeur devant les juges du fond avait soulevé « le moyen tiré de ce que la commune aurait été en mesure de réaliser l'opération projetée (...) sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine. » (CE, 30 juillet 2014, *Mme D.*, n° 364279, inédit). Le Conseil d'Etat constate que la cour n'a pas répondu à ce moyen et ajoute que « la commune [défenderesse] n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait (...) implicitement mais nécessairement écarté ce moyen en exposant les motifs pour lesquels elle jugeait que l'opération avait pu être légalement déclarée d'utilité publique ».

²⁸¹² Pour un autre exemple, un requérant avait soulevé un moyen de détournement de pouvoir tiré de ce que la délibération d'un conseil municipal relative à l'extension d'une zone constructible, « profitait presque exclusivement à certains conseillers municipaux et à leurs familles ». Il soutenait devant le Conseil d'Etat que ce moyen n'avait pas obtenu de réponse du juge, tandis que la commune prétendait que le juge du fond avait implicitement mais nécessairement écarté ce moyen « en écartant le moyen de légalité externe tiré de l'irrégularité (...) de la participation au vote de la délibération attaquée de conseillers municipaux intéressés ». La haute juridiction considéra que le rejet exprès du moyen de vice de procédure ne pouvait être considéré comme valant rejet implicite du moyen de détournement de pouvoir, CE, 12 octobre 2016, *Carlac*, n° 388232, *BJDU*, 2017, p. 18, concl. Decout-Paolini.

²⁸¹³ CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, précit. Cf. n° 491 et s.

²⁸¹⁴ O. Mamoudy, *op. cit.*, n° 301 sqq., p. 178 sqq.

²⁸¹⁵ CE, 23 juillet 2010, *Département du Nord*, n° 333730, inédit.

de justice dans laquelle, précisément, une annulation avait été prononcée puis modulée dans le temps. Surtout, la juridiction s'était prononcée « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens des requêtes » et n'avait fait aucune référence au sort des autres moyens²⁸¹⁶. Le Conseil d'Etat considéra alors que « pour déroger ainsi, à titre exceptionnel, au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses, le Conseil d'Etat a *implicitement mais nécessairement* jugé qu'aucun des moyens d'annulation soulevés par le Département du Nord à l'appui de ses requêtes contre les arrêtés n'était susceptible d'être accueilli ». On peut donc considérer, comme le professeur Mamoudy, au regard de cet arrêt, que « dans les décisions où la modulation est envisagée, le juge qui ne dit mot sur les moyens les examine et les rejette implicitement »²⁸¹⁷.

L'analyse conforte doublement notre propos. D'une part, parce qu'il en ressort qu'une restriction à l'économie des moyens – résultant de la mise en œuvre du pouvoir de modulation²⁸¹⁸ – conduit, pour ne pas alourdir la charge de travail du juge, à consacrer une nouvelle hypothèse de rejet implicite des moyens. D'autre part, parce que le professeur Mamoudy propose d'abandonner cette solution au regard des nombreuses incertitudes qu'elle fait planer sur l'intelligibilité des décisions²⁸¹⁹, proposition qui doit être ici soutenue dans la lignée des autres propositions de recul des hypothèses de rejet implicite formulées ci-après.

Cependant, plusieurs éléments font douter de la réalité de l'apport de cet arrêt *Département du Nord*. Premièrement, il n'a pas été trouvé d'autres applications d'une telle reconnaissance du rejet implicite des moyens en application de la jurisprudence *AC !*. Deuxièmement, l'arrêt rendu en formation jugeant seule n'est pas fiché au recueil, alors qu'il semble que la consécration d'une telle hypothèse de rejet implicite nécessiterait cette reconnaissance. Troisièmement, la consécration d'une telle hypothèse de rejet implicite apparaît excessivement souple pour considérer qu'elle serait réellement en vigueur. Le considérant de principe de l'arrêt *AC !* n'affirme nullement que la décision de moduler serait, dans un sens ou dans l'autre, conditionnée par le rejet des moyens autres que celui justifiant l'annulation.

Sans se référer à l'arrêt *Département du Nord*, le professeur Poulet voit également dans la jurisprudence *AC !* une hypothèse de rejet implicite. Son propos s'appuie sur l'analyse qu'en application de cette jurisprudence « le juge se retrouve ainsi en situation de devoir se prononcer sur l'ensemble des moyens susceptibles de justifier [l']annulation » de l'acte

²⁸¹⁶ CE, 29 août 2008, *Département du Nord*, n° 292557, inédit.

²⁸¹⁷ O. Mamoudy, *op. cit.*, n° 309, p. 180.

²⁸¹⁸ Sur cette remise en cause, *cf.* n° 491 et s.

²⁸¹⁹ O. Mamoudy, *op. cit.*, n° 316, p. 183.

litigieux²⁸²⁰. Dès lors, tout moyen non expressément accueilli pourrait être considéré comme implicitement rejeté. Cependant, cette analyse logique, reproduisant la solution adoptée en application de l'article L. 600-4-1 CU, se heurte aux incertitudes entourant les obligations du juge dans l'exercice de son pouvoir de modulation. En effet, la jurisprudence ne permet pas d'affirmer que le juge est réellement obligé, pour se prononcer sur la modulation, de répondre expressément à tout moyen d'annulation fondé²⁸²¹.

Compte tenu de ces doutes, l'attention sera essentiellement portée aux deux hypothèses de rejet implicite susmentionnées, qui ont été clairement reconnues par la jurisprudence.

I. REJET IMPLICITE D'UN MOYEN DANS LE CADRE DE L'ARTICLE L. 600-4-1 DU CODE DE L'URBANISME

977. Le Conseil d'Etat a interprété l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme (CU) comme imposant au juge de ne se prononcer expressément que sur les moyens qu'il accueille, et lui permettant de ne pas répondre expressément aux moyens qu'il n'accueille pas²⁸²². Mais, puisque le juge est tenu de répondre expressément à l'ensemble des moyens qu'il accueille, il peut en être déduit que ceux auxquels il ne répond pas expressément sont implicitement, mais nécessairement, écartés. La mention de l'arrêt *Société Intertouristik Holiday AG* dans les tables du recueil énonce clairement cette solution : « En ne se prononçant, dans l'ordonnance attaquée, que sur un seul moyen, le juge des référés a implicitement mais nécessairement écarté l'ensemble des autres moyens soulevés devant lui. »²⁸²³ Cette solution a été expressément confirmée et généralisée par l'arrêt de Section *Commune de Banon* de 2009²⁸²⁴.

978. Raisonnement *a contrario* inférentiel – Il s'agit là du rejet implicite le plus simple à appréhender des cinq hypothèses. S'applique ici un raisonnement *a contrario* inférentiel consistant à déduire que ce qui n'est pas A est l'inverse de A : les moyens qui ne sont pas expressément accueillis sont nécessairement rejetés. Cette interprétation ne fonctionne donc qu'en cas d'accueil de la demande d'annulation : en cas de rejet, les motifs ne comprennent qu'une succession de rejets explicites de moyens. Les moyens de fond économisés ne peuvent alors plus être regardés comme implicitement rejetés en application de l'article L. 600-4-1 CU.

²⁸²⁰ F. Poulet, *op. cit.*, p. 542.

²⁸²¹ Cf. n° 493 et s.

²⁸²² Cf. n° 692 et s.

²⁸²³ CE, 5 décembre 2001, *Société Intertouristik Holiday AG*, précit.

²⁸²⁴ CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, précit.

979. Le rejet implicite des moyens en application de l'article L. 600-4-1 CU nécessite qu'ils aient été analysés dans les visas, afin que leur économie ne puisse pas être interprétée comme résultant d'un oubli du juge²⁸²⁵.

2. REJET IMPLICITE D'UN MOYEN DANS LE CADRE DE LA JURISPRUDENCE EDEN

980. Dans la jurisprudence *EDEN*²⁸²⁶, quand la demande principale, d'injonction ou d'annulation, ne peut être accueillie et que le juge fait droit à la demande subsidiaire, il n'est pas tenu de se prononcer sur les moyens soutenant la demande principale. Cette possibilité d'économiser un moyen qui est à la fois régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution, a pour corollaire le rejet implicite de ces moyens, comme le précise l'arrêt : « statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale. » Ce rejet implicite avait été proposé par le rapporteur public²⁸²⁷. On retrouve l'usage de l'adverbe « nécessairement » pour qualifier le rejet des moyens par le silence du juge.

981. Du rejet implicite des moyens prioritaires au rejet implicite de la demande principale – Il en résulte donc deux nouveaux cas de rejet implicite : le rejet implicite des moyens soutenant la demande principale d'injonction, et le rejet implicite des moyens soutenant la demande principale d'annulation. Surtout, l'extension du champ de l'implicite résultant de la jurisprudence *EDEN* est telle qu'elle conduit non seulement à permettre le rejet implicite de moyens, mais plus encore le rejet implicite de véritables chefs de demande. En effet, cette jurisprudence repose sur la division de la demande d'annulation en deux chefs de demande : l'un fondé sur la légalité interne, l'autre sur la légalité externe. En permettant le rejet implicite de l'ensemble des moyens soutenant la demande priorisée, le Conseil d'Etat autorise, par construction, le rejet implicite du chef de demande d'annulation principal. Il en va de même de la demande d'injonction formulée à titre principal : le rejet implicite de

²⁸²⁵ Selon Yves Struillou, rapprochant cette solution de la jurisprudence relative au rejet implicite des moyens inopérants, la cohérence de la jurisprudence relative à la portée des visas imposait de considérer qu'en application de l'article L. 600-4-1 CU, le moyen économisé et visé était implicitement rejeté. Y. Struillou, concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, précit. : « Admettre que serait entaché d'un vice de nature à entraîner son annulation un jugement traitant par prétériorité les moyens qui ne sont pas retenus comme justifiant la suspension ou l'annulation, alors même que ces moyens ont été visés et analysés par le juge, conduirait, selon nous, en quelque sorte à jeter la suspicion sur la portée juridique des visas et pourrait déstabiliser, par un effet de contamination, toute la jurisprudence qui repose sur cette portée. ».

²⁸²⁶ Cf. n° 797 et s.

²⁸²⁷ S. Roussel, concl. sur CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit. : « Concrètement, un juge de première instance, saisi de conclusions demandant par exemple que la priorité soit donnée aux questions de fond et qui retient, pour fonder son dispositif d'annulation, l'un des moyens de légalité externe soulevés par le requérant, devra être regardé comme ayant implicitement mais nécessairement estimé qu'aucun des moyens de légalité interne n'était susceptible de prospérer. » ; « ces jugements et arrêts annulant l'acte en litige ne comporteront, en vertu de la règle de l'économie de moyens, de motivation expresse que sur le moyen auquel ils ont fait droit, les moyens relevant de la cause juridique désignée comme prioritaire par le requérant ayant été implicitement mais nécessairement écartés. ».

l'ensemble des moyens soutenant ce chef de demande équivaut au rejet implicite du chef de demande en lui-même.

Ce rejet implicite du chef de demande est confirmé par l'ouverture de l'appel : « le requérant est recevable à relever appel en tant que le jugement n'a pas fait droit à sa demande principale ». L'appel n'est pas seulement dirigé contre le rejet implicite des moyens prioritaires, mais contre le rejet implicite de la demande principale qu'ils soutiennent.

982. L'interprétation du silence dans le cadre de la jurisprudence *EDEN* procède du lien de priorité établi entre la demande principale et la demande subsidiaire. Puisque la demande subsidiaire ne saurait être accueillie en lieu et place de la demande principale, l'accueil de la première sans réponse à la seconde signifie nécessairement que la seconde a été rejetée. La seule énonciation de la logique à l'œuvre suffit à en souligner le caractère sophistiqué.

983. Conditions d'interprétation du rejet implicite de la demande d'annulation principale – Dans le volet de cette jurisprudence relatif à la hiérarchisation de la demande d'annulation, il n'y a pas nécessairement d'exclusion entre les deux solutions qui s'articulent : l'accueil de la demande subsidiaire n'implique pas nécessairement, en soi, le rejet de la demande principale, et réciproquement. Si la demande d'annulation pour excès de pouvoir a été divisée et hiérarchisée, peu importe l'ordre, entre une annulation pour illégalité interne et pour illégalité externe, l'accueil de l'une n'implique pas le rejet de l'autre. Le fait qu'un acte soit vicié dans sa légalité interne n'implique rien quant à sa légalité externe, et réciproquement. Le juge de l'excès de pouvoir pourrait très bien accueillir la demande principale, fondée sur une illégalité interne, puis retenir en surplus des moyens de légalité externe soutenant la demande subsidiaire.

L'interprétation du silence du juge ne relève pas ici d'un lien d'exclusion selon lequel l'accueil de la demande subsidiaire implique le rejet de la demande principale. Elle relève, plus subtilement, d'un lien de priorité : la demande principale est prioritaire sur la demande subsidiaire, donc si le juge avait pu accueillir la demande principale, à la place ou en plus de la demande subsidiaire, il l'aurait accueillie.

Il ne peut donc y avoir rejet implicite de la demande principale qu'à condition d'accueil de la demande subsidiaire. Si le juge rejette aussi la demande subsidiaire, il est obligé de rejeter explicitement la demande principale. En revanche, si le juge accueille la demande principale en retenant l'un des moyens qui la fonde, les autres moyens soutenant la demande principale ne seront pas considérés comme implicitement rejetés. Il y a lieu en effet de penser que le juge pourra classiquement pratiquer l'économie entre moyens prioritaires.

984. Conditions d'interprétation du rejet implicite de la demande d'injonction principale – Dans le volet de cette jurisprudence relatif à la hiérarchisation de la demande d'injonction, le silence du juge s'interprète, en revanche, par un lien d'exclusion entre la demande principale et la demande subsidiaire. L'accueil de la demande tendant à enjoindre à l'administration de prendre une nouvelle décision au contenu indéterminé, implique le rejet de la demande tendant à enjoindre de prendre une décision au contenu déterminé. Si l'annulation pour illégalité interne peut se cumuler à l'annulation pour illégalité externe, les deux types d'injonction ne peuvent se cumuler sans se contredire.

985. Enfin faut-il noter, dans ces deux hypothèses, qu'un moyen rattaché à la demande principale ne saurait être implicitement rejeté sans avoir été analysé dans les visas, à l'instar du rejet implicite des moyens inopérants et des moyens de légalité dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU. Ici encore, l'absence d'un moyen dans les visas *et* les motifs serait interprété comme un oubli du juge.

986. A ce stade de l'analyse, il apparaît déjà que l'extension des hypothèses de rejet implicite engendre une sophistication de l'état du droit, voire affecte l'intelligibilité des décisions de justice. Les rejets implicites appellent en ce sens une série de critiques.

§2. CARACTÉRISTIQUES DU REJET IMPLICITE D'UN MOYEN

987. Le rejet implicite d'un moyen se caractérise par une double absence : il est, à la fois, dépourvu d'apparence et de motifs. Si l'absence d'apparence est comblée par un lien d'implication nécessaire révélant l'existence du rejet (*A*), ce lien logique ne permet pas de combler l'absence, dans la décision juridictionnelle, des motifs du rejet, angle mort source d'incertitudes (*B*).

A. UNE RÉPONSE SANS APPARENCES : UNE TECHNIQUE FONDÉE SUR L'IMPLICATION NÉCESSAIRE

988. En l'absence d'explicitation de la réponse au moyen, celle-ci doit pourtant pouvoir être déduite de la lecture de la décision : « Une partie de la solution va ainsi être contenue implicitement dans le dispositif et ne sera perçue qu'à la suite d'une déduction faite à partir des termes de l'arrêt ou du jugement. »²⁸²⁸ La mise en relation des devoirs du juge, des moyens invoqués et des motifs explicites doit permettre de procéder à un raisonnement dont le rejet du moyen économisé doit constituer la conclusion inéluctable. L'économie du moyen constitue dans ce cas davantage qu'un indice ou un sous-entendu quant à sa valeur, mais un véritable présupposé, information contenue dans un énoncé et qui conditionne son

²⁸²⁸ A. Jennequin, *op. cit.*, p. 87.

interprétation, sa validité²⁸²⁹. Autrement dit, la technique du rejet implicite est fondée sur l'exigence d'une « implication nécessaire »²⁸³⁰, exposée par Anne Jennequin : « La mise en œuvre de l'implication nécessaire doit ainsi procéder à l'alignement de l'acte ou de la norme implicites sur la manifestation expresse de volonté intervenant sur le même objet. L'acte ou la norme implicites doivent assurer aux administrés une parfaite équivalence des garanties, de sorte qu'ils ne pâtissent pas de l'éviction de la manifestation de volonté de la production normative. »²⁸³¹ Cette implication nécessaire résulte de différents éléments : la mise en relation des moyens constitutifs du débat litigieux, des devoirs du juge et des motifs explicites du jugement, doit permettre de déduire avec certitude que le moyen a été rejeté.

989. L'exigence d'implication nécessaire formulée par la Cour européenne des droits de l'homme – Cette exigence d'implication nécessaire est posée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'obligation de motivation des décisions juridictionnelles. Les deux arrêts du 9 décembre 1994, *Ruiz Torija*²⁸³² et *Hiro Balani*²⁸³³, censurent, comme violant l'article 6§1 de la Convention, le recours abusif à des motifs implicites par le juge espagnol.

Dans la première affaire, le locataire d'un bar avait fait l'objet d'une action en résiliation de bail et expulsion contre laquelle il se défendit en arguant, d'une part, de la légalité de sa situation, d'autre part, en opposant la prescription de l'action. Le juge espagnol rejeta ses conclusions en se fondant sur l'illégalité de la situation du locataire, « sans se prononcer sur la question de la prescription de l'action », précise la cour de Strasbourg. Le Tribunal constitutionnel espagnol confirma cette solution, en considérant que l'« on pouvait raisonnablement déduire de l'arrêt attaqué que l'examen au fond de l'action en résiliation du contrat de bail entraînait le rejet implicite du moyen résultant de la prescription de l'action. » Exposant l'obligation de motivation des décisions juridictionnelles prévue par la constitution et le code de procédure civile espagnol, la Cour européenne note que « d'après la jurisprudence, [le juge espagnol] n'est pas tenu de répondre de manière expresse à chacun des moyens formulés par les parties lorsque l'acceptation de l'une des prétentions entraîne le rejet implicite du moyen. » D'après le gouvernement espagnol, « ledit moyen pouvait passer pour avoir donné lieu à un rejet implicite. (...) Dès lors que l'examen de la prescription revêtait un caractère préalable, le fait pour la juridiction d'appel de trancher la question de fond impliquait le rejet de l'exception. » Les juges de Strasbourg exposent alors à quelles

²⁸²⁹ A. Rey, *op. cit.*, p. 2051.

²⁸³⁰ A. Jennequin, *op. cit.*, p. 413.

²⁸³¹ *Ibid.*, p. 429.

²⁸³² CEDH, 9 décembre 1994, *Ruiz Torija c. Espagne*, n° 18390/91.

²⁸³³ CEDH, 9 décembre 1994, *Hiro Balani c. Espagne*, n° 18064/91.

conditions le recours à la technique du rejet implicite peut être compatible avec l'exigence de motivation découlant de la Convention. De façon générale, il faut rechercher, au cas par cas, si « le silence [du juge] peut raisonnablement s'interpréter comme un rejet implicite ». Pour cela, la Cour tient d'abord compte de l'obligation d'examen du moyen prétendument rejeté, et remarque que « Rien n'obligeait ladite juridiction à traiter d'abord la prescription puis les arguments de fond ». La cour tient ensuite compte du lien entre le motif explicite et le prétendu motif implicite et considère sur ce point que « De surcroît, la prescription relevait d'une catégorie juridique complètement distincte de celle de la cause de résiliation, de sorte qu'elle exigeait une réponse spécifique et explicite ». Par conséquent, « il est impossible de savoir si [la juridiction espagnole] a simplement négligé le moyen tiré de la prescription ou bien a voulu le rejeter et dans cette dernière hypothèse, pour quelles raisons. » La Cour conclut en conséquence à la violation de l'article 6§1 de la Convention.

Dans l'arrêt *Hiro Balani*, la Cour européenne suit le même raisonnement, aboutissant à la même solution. Elle constate que le moyen auquel le juge espagnol n'avait pas répondu, et dont le gouvernement prétendait qu'il avait été implicitement rejeté, « se distingue juridiquement et logiquement » du moyen auquel il a été expressément répondu, empêchant une lecture certaine des motifs comme indiquant un rejet implicite du moyen en question.

990. Il ressort de cette jurisprudence que l'exigence d'implication nécessaire s'apprécie notamment au regard des devoirs du juge (obligation d'examen préalable de tel moyen), et des relations logiques entre deux moyens (qui pourraient permettre de considérer que telle réponse à l'un entraîne telle réponse à l'autre). Ces éléments permettent d'apprécier, comme il a été écrit à propos de la jurisprudence de la Cour de cassation, si « l'existence d'un motif implicite n'est pas divinatoire »²⁸³⁴, ce procédé n'étant « indiscutable qu'à la condition que le raisonnement dont on fait état ait bien été tenu par le juge et qu'on ne dénature pas la décision attaquée en lui prêtant, avec trop de générosité, des précisions qu'elle ne comporte pas ou un sens éloigné de la pensée de son rédacteur. »²⁸³⁵ Ainsi la condition d'implication nécessaire doit-elle prévenir un usage excessif du recours au silence dans la réponse aux moyens²⁸³⁶.

Cependant, l'existence d'un lien d'implication nécessaire ne suffit pas à effacer les incertitudes irréductiblement liées au rejet implicite.

²⁸³⁴ J. Buffet (dir.), *op. cit.*, n° 646, p. 255.

²⁸³⁵ *Ibid.*, n° 647, p. 255.

²⁸³⁶ Insistant sur ce point, J. Voulet, « Le défaut de réponse à conclusions », *JCP*, 1965, I, 1912, spéc. p. 4.

B. UNE RÉPONSE SANS MOTIFS : UNE TECHNIQUE SOURCE D'INCERTITUDE

991. La technique du rejet implicite est inéluctablement source d'incertitudes, que le moyen ait été économisé régulièrement (1) ou irrégulièrement (2).

1. INCERTITUDES EN CAS D'ÉCONOMIE RÉGULIÈRE DU MOYEN : À LA RECHERCHE DES MOTIFS DE REJET

992. Les incertitudes engendrées par la technique du rejet implicite préexistent aux restrictions de l'économie des moyens (a), qui en étendent le domaine (b).

a. Les incertitudes liées aux rejets implicites préexistant aux restrictions de l'économie des moyens

993. Les incertitudes liées au rejet implicite d'un moyen d'ordre public – L'admission du rejet d'un tel moyen, dépourvu de manifestation visible et de motifs explicites, peut parfois ne résulter, selon Emilie Akoun, que d'une « "fiction" revenant à faire coïncider ce qui aurait dû être examiné d'office avec ce qui l'a été effectivement. »²⁸³⁷ L'auteur reprend ici la critique formulée par le commissaire du gouvernement Bertrand dans ses conclusions contraires sur l'arrêt *Epoux Gevrey* précité. Selon ce dernier, les moyens d'ordre public relatifs au fond du litige ne peuvent être considérés comme implicitement mais nécessairement rejetés : contrairement aux questions de compétence et de recevabilité, « leur règlement n'est pas en effet impliqué par le dispositif du jugement »²⁸³⁸. Il n'y a pas, en effet, d'interprétation évidente en la matière : par exemple, l'absence de responsabilité pour faute n'implique pas logiquement l'absence de responsabilité sans faute.

Une telle technique laisse par ailleurs planer d'autres incertitudes. De tels motifs implicites sont revêtus de l'autorité de chose jugée, alors que leur identification n'est pas aisée, le juge n'étant pas tenu d'analyser dans ses visas un moyen d'ordre public non invoqué auquel il ne répondra pas expressément. Ainsi, nulle trace de ce moyen dans la décision, contrairement au rejet du moyen inopérant ou du moyen rejeté implicitement dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU. « Il peut en effet ne plus y avoir de certitude quant à la réalité de l'examen et donc du rejet du moyen »²⁸³⁹, insiste Anne Jennequin, si bien que « L'extension de la chose jugée devient éminemment critiquable »²⁸⁴⁰ quand elle concerne de tels motifs. Cette critique a été formulée dès l'arrêt *Epoux Gevrey* de 1974 consacrant l'autorité de chose

²⁸³⁷ E. Akoun, *op. cit.*, n° 594, p. 353.

²⁸³⁸ L. Bertrand, concl. sur CE Sect., 29 novembre 1974, *Epoux Gevrey*, rec. 599.

²⁸³⁹ A. Jennequin, *op. cit.*, p. 425.

²⁸⁴⁰ *Ibid.*

jugée s'attachant au rejet implicite du moyen tiré de la responsabilité sans faute²⁸⁴¹. Cette jurisprudence peut conduire à des solutions sévères pour les parties. Il en va ainsi de la jurisprudence selon laquelle une juridiction disciplinaire infligeant une sanction est considérée comme ayant implicitement mais nécessairement rejeté le moyen d'ordre public tiré du bénéfice d'une loi d'amnistie. Dans une affaire *Laniel*, tandis que la loi d'amnistie était intervenue entre le délibéré et la lecture de la décision en séance publique, le Conseil d'Etat considère tout de même que la décision de la juridiction disciplinaire « doit être regardée comme ayant implicitement mais nécessairement jugé que les faits relevés à l'encontre [du requérant] étaient exclus du bénéfice de l'amnistie »²⁸⁴². L'intéressé s'est par conséquent vu opposer l'irrecevabilité de sa demande nouvelle tendant à obtenir le bénéfice de l'amnistie, demande confrontée à l'autorité de chose implicitement jugée dans la précédente décision. L'intéressé est ici victime d'un « malheureux concours de circonstances », note M. Dubouis²⁸⁴³, ou plutôt, pourrait-on souligner avec Mme Akoun, confronté aux « écueils du silence juridictionnel »²⁸⁴⁴.

Par ailleurs, la technique du rejet implicite des moyens d'ordre public laisse planer une incertitude quant à la justification de ce rejet, dès lors que le juge administratif n'est tenu de soulever d'office un moyen d'ordre public que si l'état du dossier le permet²⁸⁴⁵. S'il peut prescrire une mesure d'instruction, c'est seulement « à l'effet de vérifier une présomption (résultant du dossier) quant à l'existence du moyen »²⁸⁴⁶. Une partie n'est ainsi pas fondée à soutenir qu'un juge aurait méconnu ses obligations à l'égard d'un moyen d'ordre public alors qu'un élément nécessaire à l'identification de ce moyen « ne ressortait pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond. »²⁸⁴⁷ Dans ce cas, le rejet implicite résulte davantage d'une absence d'éléments permettant de donner prise à l'examen du bien-fondé du moyen, plutôt que d'un constat de son mal-fondé à la suite d'un examen approfondi²⁸⁴⁸.

Aussi, en admettant que le juge ait pu réaliser un véritable examen du bien-fondé du

²⁸⁴¹ J.-P. Boivin, note sous CE, 29 novembre 1974, *Epoux Gevrey*, *JCP*, 1975, I, n° 2723, dénonçant un « juridisme excessif » (spéc. n° 23).

²⁸⁴² CE, 28 juillet 2000, n° 179445, *Laniel*, rec. t. p. 839 ; RDSS, 2001, p. 48, note Boulouis.

²⁸⁴³ L. Dubouis, note sous CE, 28 juillet 2000, *Laniel*, RDSS, 2001, p. 48.

²⁸⁴⁴ E. Akoun, *op. cit.*, p. 555.

²⁸⁴⁵ CE, 21 octobre 1959, *Korsec*, rec. 533.

²⁸⁴⁶ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 932 – 1°), p. 819 ; CE, 18 février 1987, *Morel*, rec. t. 883, 891 ; *RFDA*, 1988, p. 53, note Debouy.

²⁸⁴⁷ CE Sect., 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt*, rec. 268 ; Idem : CE, 4 décembre 2017, *Société Edenred France*, n° 379685, *AJDA*, 2017, p. 2384 ; CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valance*, n° 342990, rec. 335 ; *AJDA*, 2012, p. 2122, note Untermaier.

²⁸⁴⁸ Une telle analyse relativise celle selon laquelle « L'obligation de relever d'office le moyen d'ordre public fondé conduit, logiquement, à ce que l'absence de relevé d'office de ce moyen soit due à son caractère non fondé. », E. Akoun, *op. cit.*, n° 593, p. 352 sq.

moyen, la décision ne contient pour autant aucune information quant aux raisons qui permettent de considérer que le moyen est mal-fondé. Ainsi, le rejet implicite d'une responsabilité sans faute s'accompagne d'une « absence totale de précision sur les raisons qui ont conduit les différents juges à écarter » ce moyen²⁸⁴⁹.

Par ailleurs, le rejet implicite d'un moyen d'ordre public, en dehors du cas d'insuffisance des éléments du dossier, peut-il s'expliquer autrement qu'en raison de son mal-fondé ? La question s'avère délicate de savoir si le rejet implicite d'un moyen d'ordre public peut résulter de son inopérance ou de son irrecevabilité. Sur le premier point, René Chapus semble indiquer qu'un moyen d'ordre public puisse être inopérant²⁸⁵⁰. « Un moyen, bien que d'ordre public, peut être considéré comme inopérant »²⁸⁵¹, confirme Emilie Akoun se référant à la jurisprudence selon laquelle, dans le contentieux de l'impôt, les moyens contestant la décision administrative de rejet d'une contestation sont inopérants, car le juge passe « au-dessus » pour examiner directement les droits du requérant²⁸⁵². L'inopérance frappe de tels moyens, même s'ils contestent, par exemple, la compétence de l'auteur de l'acte en question. Aussi, dès lors qu'un acte a été pris en situation de compétence liée, l'ensemble des moyens de légalité formulés à son encontre sont inopérants, même s'il s'agit d'un moyen d'ordre public comme le moyen d'incompétence²⁸⁵³. Il demeure cependant complexe, en dehors de ces deux cas, d'articuler inopérance et moyen d'ordre public, articulation qui conduirait à la situation d'un juge obligé d'examiner de lui-même un moyen insusceptible de déterminer la solution...²⁸⁵⁴

²⁸⁴⁹ D. de Béchillon, P. Bon, note sous CE, 30 juillet 1997, *Epoux Kress, D.*, 1999, p. 47, spéc. p. 48.

²⁸⁵⁰ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., p. 819, n° 932 – 1°) : « Réserve faite des cas où ils seraient, notamment, inopérants, le juge ne peut statuer sur un recours sans avoir examiné le bien-fondé de tous les moyens d'ordre public qu'il peut y avoir matière à prendre en considération, compte tenu des données du litige et de l'état du dossier. » (souligné par nous) ; V. Haïm, « Instruction », *RDCA*, n° 129 : « un moyen ne peut être soulevé d'office que si son caractère d'ordre public et son opérance ressortent manifestement des pièces du dossier. » ; idem : V. Haïm, « Jugement », *RDCA*, n° 351.

²⁸⁵¹ E. Akoun, op. cit., n° 13, p. 25. Florian Poulet laisse entendre qu'un moyen d'ordre public peut être inopérant : « Ainsi, dans le cas où, après examen, les moyens envisagés d'office se révéleraient infondés ou, *a fortiori*, inopérants, il peut les écarter par préterition, sans entacher sa décision d'une insuffisance de motivation. », in F. Poulet, op. cit., p. 541.

²⁸⁵² CE, 20 janvier 1989, *Cahn*, n° 69963, rec. t. 579.

²⁸⁵³ P. ex. : CE, 2 octobre 1970, *Gaillard*, rec. 553 ; CE, 19 novembre 1954, *Grefte*, rec. 603. Pour d'autres exemples, cf. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, op. cit., n° 928 – 1°), p. 816 ; A. Legrand, « Incompétence », *RDCA*, n° 210.

²⁸⁵⁴ L'analyse pourrait être soutenue selon laquelle, quand un moyen est d'ordre public dans un contentieux, il est nécessairement opérant. Il n'y aurait pas de sens à dire d'un moyen, dans un contentieux précis, qu'il est inopérant alors même qu'il est d'ordre public. Dans cette optique, l'inopérance d'un moyen ferait échec à son caractère d'ordre public. On pourrait considérer qu'un moyen est d'ordre public précisément quand il est opérant et toujours recevable dans tel contentieux, au lieu d'affirmer qu'un moyen est, de façon générale et *a priori*, d'ordre public, pour ensuite affirmer qu'il est inopérant dans tel contentieux *alors même* qu'il est *a priori* d'ordre public. Selon cette lecture, un moyen ne serait jamais *a priori* d'ordre public, et ne pourrait être qualifié ainsi qu'au regard de tel contentieux dans le cas où, précisément, il est opérant et recevable dans ce contentieux.

La possibilité, pour un moyen d'ordre public, d'être rejeté pour irrecevabilité est également délicate, dès lors qu'il échappe, par nature, aux règles de recevabilité relatives à l'invocation du moyen et qu'il n'est pas soumis à l'interdiction des demandes nouvelles résultant de l'invocation d'un moyen relevant d'une autre cause juridique au-delà du délai de recours. Cependant, des hypothèses peuvent être envisagées, notamment celle d'un moyen d'ordre public à l'appui d'une exception d'illégalité elle-même irrecevable car dirigée contre un acte individuel devenu définitif²⁸⁵⁵. Le rejet implicite de ce moyen d'ordre public pourrait être considéré comme un rejet pour irrecevabilité²⁸⁵⁶.

Le caractère implicite du rejet pose enfin difficulté quant à la contestation de son bien-fondé et le contrôle opéré par les juges supérieurs. Il en va ainsi, par exemple, lorsque le requérant en cassation entend reprocher au juge du fond une erreur de droit quant à l'appréciation de l'intérêt à agir du demandeur, alors que ce juge ne s'est pas explicitement prononcé sur ce point, admettant implicitement la recevabilité de la demande²⁸⁵⁷.

994. Les incertitudes liées au rejet implicite d'un moyen inopérant – Le rejet implicite d'un moyen inopérant révèle en lui-même, par principe, le motif de rejet. Cependant, rien n'indique dans la décision en quoi le moyen économisé était inopérant. Le « droit au silence » à l'égard des moyens inopérants permet au juge « de ne pas mentionner la cause de l'inopérance et le raisonnement ayant permis de mettre au jour, en l'espèce, cet état »²⁸⁵⁸. L'intelligibilité même de ce rejet implicite pour les justiciables pose problème

²⁸⁵⁵ Le juge est tenu de relever d'office l'exception d'illégalité lorsque l'acte base est entaché d'un vice d'ordre public. Ainsi le moyen d'incompétence affectant l'acte base est lui-même d'ordre public (CE, 23 janvier 1957, *Keinde Serigne*, rec. 63 ; CE Ass., 23 octobre 1964, *Commissaire du gouvernement près la commission régionale des dommages de guerre de Bordeaux*, rec. 487 ; CE Sect., 28 mai 1971, *Association des directeurs d'instituts et de centres universitaires d'études économiques régionales*, rec. 390 ; E. Akoun, *op. cit.*, n° 191, p. 126 ; A. Legrand, « Incompétence », *RDCA*, n° 204). Sur l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité soulevée contre un acte individuel devenu définitif, cf. CE Sect., 4 juin 1954, *Dlle Le Roux*, rec. 348 ; CE, 17 décembre 1997, *Préfet de l'Isère c. Arfaoui*, n° 171201, rec. 495 ; O. Gohin, « Exception d'illégalité », *RDCA*, n° 47 sqq.

²⁸⁵⁶ Une autre hypothèse, très précise, peut être envisagée. Aux termes de l'article R. 312-2 CJA, le moyen tiré de l'incompétence territoriale du tribunal administratif ne peut être ni invoqué par une partie ni soulevé d'office par le juge, en appel ou en cassation, si la procédure de renvoi (prévue à l'article R. 351-3 CJA) n'a pas été appliquée et que le moyen n'a pas été invoqué en première instance. Si ce moyen, dans cette configuration, est soulevé devant le juge d'appel ou de cassation, il sera rejeté comme irrecevable (CE, 16 juin 2008, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice*, n° 285385, rec. t. 907). S'il n'est pas invoqué, son absence des motifs pourrait être interprétée comme le rejet implicite d'un moyen d'ordre public pour cause d'irrecevabilité.

²⁸⁵⁷ CE, 7 février 2018, *Société Girus et a.*, n° 399838, aux tables sur un autre point : « Considérant que, l'arrêt attaqué ne se prononçant pas sur la recevabilité de la demande de première instance de M. A. en l'absence de moyen soulevé en appel sur ce point, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la cour, en jugeant implicitement que M. A. avait intérêt pour agir en première instance, a déduit cet intérêt de sa seule qualité de salarié et commis, par suite, une erreur de droit ».

²⁸⁵⁸ F. Poulet, *op. cit.*, p. 533. Il faut ajouter sur ce point que, compte tenu de l'indépendance des trois états du moyen, le rejet d'un moyen pour inopérance ne permet pas d'affirmer que ce moyen était bien-fondé et recevable. Par conséquent, même le rejet d'un moyen fondé exclusivement et explicitement sur l'un des trois motifs possibles ne met pas fin à toute incertitude. Par exemple, le rejet explicite d'un moyen au motif de son inopérance ne permet pas de déduire des conclusions mécaniques quant à son bien-fondé et sa recevabilité.

comme le souligne le professeur Poulet²⁸⁵⁹. Le constat par le requérant que l'un de ses moyens a été indiqué dans les visas sans obtenir de réponse dans les motifs est nécessairement source de frustration et d'incompréhension alors que ses conclusions sont rejetées.

995. Incertitudes moindres quant au rejet implicite d'un moyen par inférence –

En revanche, la technique du rejet implicite par inférence, si elle est plus incertaine à systématiser, offre une meilleure connaissance du motif de rejet du moyen économisé. En effet, il s'agit généralement de considérer qu'un motif explicite de rejet d'un moyen A s'applique à un moyen B économisé. Alors que la réponse au moyen est implicite, le motif qui la soutient est explicite, présent dans la décision même s'il semble *a priori* concerner uniquement un autre moyen.

b. Les incertitudes liées aux rejets implicites consacrés par les restrictions de l'économie des moyens

996. Les incertitudes liées au rejet implicite des moyens en contentieux de l'urbanisme –

La part d'inconnu maintenue par un rejet implicite est la plus large concernant les moyens économisés dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU. La décision ne permet pas de savoir s'il s'agit d'un rejet justifié par leur inopérance, leur irrecevabilité ou leur mal-fondé. De plus, l'article L. 600-4-1 CU disposant que l'obligation de réponse expresse ne vaut qu'à l'égard des moyens que le juge estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension « en l'état du dossier », un moyen peut donc n'être pas accueilli, et donc absent des motifs, en raison du fait que le juge n'était pas obligé d'opérer un supplément d'instruction pour apprécier son bien-fondé. La raison d'un tel rejet ne peut être déduite du silence du juge.

997. Les incertitudes liées au rejet implicite des moyens dans la jurisprudence EDEN –

Le rejet implicite des moyens prioritaires dans le cadre de la jurisprudence *EDEN* ouvre les mêmes incertitudes. Rien ne permettra de déduire les raisons de leur rejet : inopérance, irrecevabilité ou mal-fondé. Peut-être que les moyens en question ne satisfaisaient pas même les conditions permettant de les considérer comme régulièrement invoqués, auquel cas le juge n'était, en toute hypothèse, pas tenu d'y répondre expressément²⁸⁶⁰.

998. L'absence de motif implicite –

L'extension de l'implicite, en contentieux de l'urbanisme et dans le cadre de la jurisprudence *EDEN*, trouve ici sa principale critique. L'exigence pourrait être posée qu'un système de rejet implicite n'est tolérable qu'à la condition que le silence du juge ne laisse pas de doute, à la fois quant à la réalité du rejet du

²⁸⁵⁹ *Ibid.*, p. 584 sq.

²⁸⁶⁰ Sur ces conditions, cf. n° 556 et s.

moyen et quant au motif de ce rejet. L'argument est employé par Jacques-Henri Stahl relativement au rejet implicite d'une demande d'instruction. Cette jurisprudence est tolérée « parce qu'il nous semble que le rejet implicite, dans cette hypothèse, comporte une *motivation nécessaire*, celle selon laquelle les juges du fond ont estimé que la mesure sollicitée n'était pas utile, ou – ce qui revient au même – qu'elle serait frustratoire. C'est en effet la seule considération prise en compte par la juridiction et le seul motif susceptible de fonder sa décision de rejet. Il n'y a pas deux terrains possibles de rejet (...). Pour les mesures d'instruction, le silence signifie nécessairement que le juge les a rejetées parce qu'il ne les a pas estimées utiles. »²⁸⁶¹ Dans l'application de l'article L. 600-4-1 CU et de la jurisprudence *EDEN*, un lien logique permet d'identifier un rejet nécessaire du moyen, mais rien ne permet d'identifier une « motivation nécessaire » de ce rejet. Si Sophie Roussel évoque les « motifs implicites » dans le cadre de la jurisprudence *EDEN*²⁸⁶², l'expression doit être maniée avec prudence : en cas de rejet par préterition du chef de demande principal, il y a un rejet implicite des moyens dépourvu de motifs implicites.

999. L'insuffisance d'un lien d'implication nécessaire – Le simple fait qu'un lien d'implication nécessaire permette d'identifier un rejet implicite ne peut suffire à justifier le recours à cette technique. A pousser la logique à l'absurde, dès lors que le juge énonce, dans son dispositif, que la requête est rejetée dans son entièreté, cela signifie nécessairement qu'il a rejeté la demande principale et la demande subsidiaire. La motivation n'a pas pour seule fonction de combler les espaces laissés vacants par le jeu de l'implication nécessaire. Elle ne vise pas seulement à dire qu'une demande est rejetée, mais à expliquer pourquoi elle est rejetée.

1000. L'exception au régime général de l'économie des moyens, tant dans ses conditions que dans ses conséquences, résultant de la jurisprudence *EDEN*, trouve sa seule justification dans la volonté de ne pas alourdir le travail des juges de première instance. Sophie Roussel, dans ses conclusions, indique que « la bonne administration de la justice de première instance commande » de « rester fidèle » au principe de l'économie des moyens : par cette solution, la « charge de travail » des premiers juges « ne sera pas substantiellement modifiée »²⁸⁶³. Le bilan coûts-avantages penche cependant, selon nous, vers l'abandon de cette hypothèse d'économie. D'une part, sur le terrain de la charge de travail, les moyens prioritaires ont déjà été examinés par le rapporteur, d'autre part, sur le terrain du droit, la possibilité, via la consécration d'une nouvelle hypothèse de rejet implicite, de s'abstenir de

²⁸⁶¹ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 20 juin 1997, *Theux*, rec. 253, *RFDA*, 1998, p. 82 (souligné par nous).

²⁸⁶² S. Roussel, note sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *loc. cit.*, spéc. p. 22.

²⁸⁶³ S. Roussel, concl. sur CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *loc. cit.*

répondre expressément à un chef de demande, affecte les garanties assurées aux requérants, comme l'intelligibilité des décisions et des obligations du juge.

1001. Une complexification de la lecture des décisions de justice – La consécration d'hypothèses de rejet implicite accroît nécessairement la complexité de la lecture des décisions de justice. Ainsi par exemple de l'interprétation de la jurisprudence *EDEN* à l'égard de la hiérarchie des demandes d'injonction. Si la demande d'injonction subsidiaire a été accueillie, les moyens qui auraient permis de justifier l'injonction demandée à titre principal sont regardés comme implicitement rejetés. Encore faut-il pouvoir identifier les moyens concernés. Il serait souhaitable qu'*a minima* le juge indique à la fois que les moyens soutenant la demande principale ne pouvaient être accueillis et quels étaient ces moyens. Ce rejet exprès, mais lapidaire, compenserait en partie les insuffisances du rejet implicite. Une telle indication, dépourvue d'explications, ne pourrait cependant palier le principal inconvénient du rejet implicite, c'est-à-dire l'absence de motifs.

1002. Le caractère artificiel d'une reconstruction *a posteriori* de la volonté du juge – La technique du rejet implicite a toujours ceci d'artificiel qu'elle consiste à reconstruire, *a posteriori* de la décision, la volonté de son auteur. Concernant, par exemple, les moyens inopérants, il est affirmé par le juge d'appel ou de cassation que si tel moyen a été économisé, c'est en réalité parce que le juge précédent a constaté qu'il était inopérant, alors même qu'il n'existe aucune affirmation de l'inopérance de ce moyen dans la décision contrôlée. Peut-être le juge a-t-il simplement omis d'y répondre, avant que le juge supérieur ne valide ce silence en lui attribuant une signification. Il en va de même pour toute hypothèse de rejet implicite, qui implique nécessairement une opération de reconstruction, ou reconstitution de la volonté du juge.

1003. L'attribution rétroactive d'un sens au silence – Le caractère artificiel de cette opération peut s'avérer dans certains cas particulièrement frappant. Le Conseil d'Etat est ainsi amené à attribuer rétroactivement un sens au silence des décisions juridictionnelles, en application de la jurisprudence *EDEN*, quand bien même la décision était intervenue avant l'adoption de ce revirement de jurisprudence²⁸⁶⁴. Le tribunal administratif de Montpellier avait en effet, dans un jugement du 13 mars 2018, annulé des décisions de refus de communication de documents administratifs pour vice de légalité externe « sans qu'il soit besoin d'examiner » l'autre moyen invoqué de légalité interne. Il avait, en conséquence, rejeté la demande tendant à enjoindre à l'administration de procéder à la communication des documents sollicités. Pratiquant de façon usuelle l'économie des moyens, le silence du

²⁸⁶⁴ En raison du principe d'application immédiate des nouvelles règles de procédure (p. ex., appliquant immédiatement la loi reconnaissant le pouvoir d'injonction : CE, 7 avril 1995, *Surry*, rec. 158).

tribunal ne signifiait ni rejet ni accueil implicite du moyen de légalité interne. Mais l'intervention de l'arrêt *EDEN* neuf mois plus tard vient *a posteriori* modifier la signification de ce silence. Selon le juge de cassation, statuant *post-EDEN*, « En statuant ainsi, le tribunal administratif de Montpellier doit être regardé comme ayant nécessairement écarté le moyen, soulevé devant lui » tiré de la légalité interne de l'acte²⁸⁶⁵. Au lieu de censurer le tribunal pour n'avoir pas, au préalable, rejeté expressément ce moyen prioritaire, le Conseil d'Etat considère qu'il l'a, en fait, implicitement rejeté. L'application de la jurisprudence *EDEN* ne conduit donc pas à censurer un tel silence sur le moyen prioritaire comme un défaut de réponse à moyen. En revanche, le juge de cassation dans cette affaire considère que le moyen aurait dû être accueilli, et que le silence du juge ne constitue pas un défaut de réponse à moyen, mais une erreur de droit.

2. INCERTITUDES EN CAS D'ÉCONOMIE IRRÉGULIÈRE DU MOYEN : LA NOTION D'ERREUR DE DROIT IMPLICITE

1004. Notion d'erreur de droit implicite – Dès lors qu'un moyen peut être rejeté implicitement, si le juge le rejette à tort, son silence ne sera pas censuré en tant que défaut de réponse à moyen, mais en tant qu'erreur de droit. Ce n'est plus l'existence même du silence qui est irrégulière, mais la signification de ce silence, non pas l'absence de réponse expresse mais le contenu de la réponse implicite. On passe alors d'un vice de légalité externe à un vice de légalité interne qui, résultant de l'erreur de raisonnement du juge révélée par son silence, peut être qualifié d'*erreur de droit implicite*.

1005. Contrairement au défaut de réponse à moyen, l'erreur de droit implicite n'entache pas la régularité externe de la décision juridictionnelle, mais son bien-fondé, et n'ouvre donc pas la voie de l'évocation en appel, le juge se situant dans le cadre de l'effet dévolutif. Ce n'est pas l'omission du juge qui est censurée, mais son raisonnement, déduit du silence du juge. Il en va ainsi de l'erreur de droit résultant du rejet implicite, à tort, d'un moyen d'ordre public. Du fait de l'extension du champ de l'implicite entraîné par les restrictions apportées à l'économie des moyens, il en va de même du rejet implicite des moyens dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU et dans le cadre de la jurisprudence *EDEN*.

1006. Difficulté de contrôle par le juge supérieur – La première difficulté posée par l'erreur de droit implicite tient au contrôle du juge supérieur. Alors que l'examen du défaut de réponse à moyen nécessite, essentiellement, de comparer les moyens invoqués et les motifs de la décision, l'examen de l'erreur de droit implicite nécessite d'apprécier le raisonnement du juge sans pouvoir prendre appui sur ses motifs.

²⁸⁶⁵ CE, 5 avril 2019, *M. Bonato et a.*, n° 420608, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 787.

1007. Incertitudes de l'identification d'une erreur de droit implicite résultant du rejet d'un moyen d'ordre public – Le silence du juge à l'égard d'un moyen d'ordre public peut être censuré comme erreur de droit²⁸⁶⁶. Commet une telle erreur le juge du fond qui ne soulève pas d'office le moyen tiré de ce que l'acte litigieux a été pris sur le fondement d'un acte réglementaire annulé pour excès de pouvoir²⁸⁶⁷. Autre exemple, dans l'arrêt d'Assemblée *Entreprise Razel frères*, le Conseil d'Etat considère « qu'en ne relevant pas que le jugement qui lui était déféré méconnaissait le principe d'impartialité, la Cour a entaché sa décision d'une erreur de droit »²⁸⁶⁸. En l'espèce, ce moyen d'ordre public, qui n'avait pas été invoqué devant la Cour des comptes, aurait dû être soulevé et accueilli d'office²⁸⁶⁹. L'analyse au recueil d'un arrêt *Neveu* de 2011 confirme explicitement la solution : « Le juge de cassation annule pour erreur de droit et non pour irrégularité l'arrêt d'une cour administrative d'appel qui omet de soulever d'office un moyen de fond d'ordre public ressortant des pièces du dossier »²⁸⁷⁰.

Pourtant, précise Emilie Akoun, « Le moyen tiré de ce que le moyen d'ordre public n'a pas, à tort, été soulevé d'office a longtemps été considéré comme une méconnaissance par le juge de sa compétence et donc comme une hypothèse d'*infra petita* »²⁸⁷¹. L'évolution de la jurisprudence illustre les incertitudes de tout exercice de qualification et classification des irrégularités. Certaines formulations peuvent encore laisser planer un doute. Par exemple, le Conseil d'Etat considère que le juge d'appel qui condamne une partie au paiement d'une somme en exécution d'une transaction, « sans relever d'office la nullité dont celle-ci était entachée (...) a entaché son arrêt d'*irrégularité*. »²⁸⁷² Le fichage de cet arrêt *Commune de Théoule-sur-Mer* indique quant à lui que « le juge de cassation relève d'office l'*erreur* commise par une cour administrative d'appel qui ne relève pas elle-même d'office » ce

²⁸⁶⁶ Cf. E. Akoun, *op. cit.*, p. 345 ; J.-H. Stahl, « Recours en cassation », *RDCA*, n° 106 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1424 – 2°), p. 1287.

²⁸⁶⁷ CE, 22 mars 1961, *Sieur Simonet*, rec. 211.

²⁸⁶⁸ CE Ass., 6 avril 2001, *SA Entreprise Razel frères*, n° 206764, rec. 176. De même, CE, 15 avril 2011, *Neveu*, n° 320073, rec. t. 1108.

²⁸⁶⁹ L'arrêt d'Assemblée *Maciolak* confirme que « l'auteur d'un pourvoi en cassation peut faire valoir que le juge d'appel aurait commis une erreur de droit en ne soulevant pas d'office, au vu des pièces du dossier, le moyen tiré de ce que la juridiction de première instance aurait siégé en méconnaissance des dispositions fixant sa composition », CE Ass., 6 décembre 2002, *Maciolak*, n° 239540, rec. 426.

²⁸⁷⁰ CE, 15 avril 2011, *Neveu*, n° 320073, rec. t. 1108 : « Omission par une cour administrative d'appel de soulever d'office un moyen de fond – Conséquence – Erreur de droit et non irrégularité de l'arrêt de la cour. – Le juge de cassation annule pour erreur de droit et non pour irrégularité l'arrêt d'une cour administrative d'appel qui omet de soulever d'office un moyen de fond d'ordre public ressortant des pièces du dossier. » Il en va de même des questions de recevabilité, que ce soit l'erreur de droit consistant à avoir expressément opposé, à tort, une irrecevabilité (CE, 9 décembre 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 155477, rec. 479), ou l'erreur de droit consistant à n'avoir pas soulevé d'office, à tort, une irrecevabilité (CE, 8 octobre 2010, *Ministre du budget c. Mme Wendehenne*, n° 334160, rec. t. 920, 921).

²⁸⁷¹ E. Akoun, *op. cit.*, p. 346, ndbp 35. CE, 22 janvier 1928, *Sieur Grainetier*, rec. 28.

²⁸⁷² CE, 11 septembre 2006, *Commune de Théoule-sur-Mer*, rec. 395.

moyen²⁸⁷³.

Le fait de considérer que le silence irrégulier du juge à l'égard d'un moyen d'ordre public constitue une erreur de droit, et non un défaut de réponse à moyen, nécessite un effort d'interprétation. Un tel moyen n'ayant pas même été visé, il peut être raisonnable de penser, au regard de telle espèce, que ce silence résulte en réalité d'un oubli du juge, et non de la considération que le moyen était mal-fondé. Par ailleurs, sur le terrain même de l'erreur de droit, on ne peut savoir si elle tient à ce que le juge a considéré que le moyen d'ordre public n'était pas fondé, ou s'il a considéré que le moyen n'était pas même d'ordre public.

1008. Variations du caractère d'ordre public de l'erreur de droit implicite – L'erreur de droit implicite reprochée au juge sera d'ordre public selon que le moyen implicitement rejeté, à tort, était ou non, lui-même, d'ordre public. Le Conseil d'Etat considère ainsi qu'est d'ordre public l'erreur de droit consistant à n'avoir pas soulevé d'office l'irrecevabilité de la requête accueillie²⁸⁷⁴, ou l'irrecevabilité du moyen retenu au fondement de la solution²⁸⁷⁵. De même est d'ordre public l'erreur de droit entachant l'arrêt rejetant une demande d'annulation pour excès de pouvoir sans avoir relevé d'office et accueilli le moyen d'ordre public tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte litigieux²⁸⁷⁶, ou tout autre moyen de fond d'ordre public ressortant des pièces du dossier, comme le confirme l'analyse aux tables de l'arrêt *Neveu* précité²⁸⁷⁷.

En revanche, l'erreur de droit résultant du rejet implicite d'un moyen qui devait être accueilli ne saurait être d'ordre public si le moyen rejeté à tort est un moyen ordinaire. Cette hypothèse se rencontrera dans l'application de la jurisprudence *EDEN*.

²⁸⁷³ *Ibid.*, rec. t. 1033, 1040.

²⁸⁷⁴ CE, 13 juillet 2011, *SARL Love Beach*, n° 320448, rec. t. 1107 ; *BJDU*, 2011, n° 6, p. 490, concl. Roger-Lacan.

²⁸⁷⁵ CE, 8 octobre 2010, *Ministre du budget c. Mme Vendehenne*, précit.

²⁸⁷⁶ CE, 29 mars 2000, *Pacha*, n° 196127, rec. t. 1180

²⁸⁷⁷ CE, 15 avril 2011, *Neveu*, précit. La jurisprudence est en revanche source d'incertitudes en matière de responsabilité. Relativement à l'erreur de droit consistant à avoir implicitement rejeté, à tort, un moyen tiré de la responsabilité sans faute de l'administration, l'Assemblée du contentieux semblait avoir admis ce caractère d'ordre public dans l'arrêt *Consorts N'Guyen Quang* de 1995 (CE Ass., 26 mai 1995, n° 143238, rec. 221). Mais la mention au Lebon de l'arrêt *Foucher* de 1999 a fait naître un doute concernant ce caractère (CE, 30 juin 1999, n° 190038, rec. 232 ; *RFDA*, 1999, p. 1210, concl. Bergeal). Ce doute a été renforcé par l'arrêt *ADARC* de 2003 reconnaissant clairement que l'erreur de droit consistant à avoir *explicitement* écarté, à tort, le moyen de responsabilité sans faute, n'est pas d'ordre public (CE, 30 juillet 2003, n° 215957, rec. 367). Plusieurs auteurs ont souligné l'incertitude relative à la transposition de cette solution au rejet *implicite* de ce moyen, exprimant le souhait, qui est ici rallié, d'une clarification jurisprudentielle (F. Donnat, D. Casas, chron. sous CE, 30 juillet 2003, *ADARC*, *AJDA*, 2003, p. 1815, spéc. p. 1818 ; E. Akoun, *op. cit.*, n° 365, p. 229 sq.). De même, le moyen tiré de ce qu'une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas « ne peut être soulevé d'office en cassation, à l'encontre d'un jugement qui n'a pas examiné ce moyen », selon l'analyse aux tables de l'arrêt CE, 30 mars 2009, *Commune de Lamalou-les-Bains*, n° 293498, rec. t. 921.

1009. L'absence d'erreur de droit implicite à l'égard des moyens inopérants – Le juge accueillant un moyen inopérant entache sa décision d'erreur de droit²⁸⁷⁸, tout comme le juge rejetant explicitement, à tort, un moyen pour inopérance²⁸⁷⁹. Dans ce cas, il y a bien erreur de droit puisque la censure du juge « met en évidence une erreur juridique dans le raisonnement conduit par le juge lors du règlement du litige »²⁸⁸⁰. Mais s'il peut y avoir erreur de droit explicite à considérer, à tort, un moyen comme inopérant, il ne peut y avoir erreur de droit implicite pour avoir rejeté implicitement, à tort, un moyen inopérant.

Soit le moyen économisé était effectivement inopérant, alors le silence du juge est régulier et vaut rejet implicite. Soit le moyen était opérant, alors le juge entache sa décision de défaut de réponse à moyen, méconnaissant la règle, ainsi formulée, selon laquelle il doit répondre expressément à tout moyen non inopérant²⁸⁸¹. Parmi les jurisprudences citées par le professeur Poulet pour illustrer le fait que le rejet, à tort, d'un moyen pour inopérance constitue une erreur de droit, les décisions concernent uniquement des rejets explicites²⁸⁸². Autrement dit, quand le juge économise, à tort, un moyen qui n'était pas inopérant, il n'est pas regardé comme ayant rejeté implicitement ce moyen au motif erroné de son inopérance. Il est simplement regardé comme ayant omis d'y répondre expressément, et son silence ne valant ni rejet ni accueil est censuré pour son existence même. Enfin, et toujours dans l'hypothèse d'une décision de rejet, si le moyen inopérant invoqué a été économisé sans être visé, son économie ne peut être considérée comme valant rejet implicite, et ne peut donc pas non plus être constitutive d'une erreur de droit implicite. Son économie est considérée, dans ce cas, comme une omission du juge qui entache la décision d'irrégularité externe.

1010. Articuler erreur de droit implicite et défaut de réponse à moyen – La jurisprudence est donc amenée à articuler les hypothèses d'erreur de droit implicite et de défaut de réponse à moyen : dans certains cas, l'irrégularité du silence constituera un vice de régularité externe, dans d'autres, un vice de légalité interne. Dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU, l'économie des moyens non expressément accueillis vaut rejet implicite à condition qu'ils aient été analysés dans les visas. Sinon, leur économie est considérée comme procédant d'un oubli du juge, donc un défaut de réponse à moyen²⁸⁸³. S'ils ont été visés, les

²⁸⁷⁸ CE Sect., 15 juillet 1960, *Hôpital-hospice de la Réole*, rec. 498.

²⁸⁷⁹ CE, 10 décembre 1997, *Société coopérative ouvrière maritime de service de lamanage*, n° 168238, rec. t. 659 ; CE, 12 mai 1997, *Moussali*, n° 140887, rec. t. 794.

²⁸⁸⁰ F. Poulet, *op. cit.*, p. 468.

²⁸⁸¹ CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau*, précit. ; CE, 20 octobre 1961, *Société Trimétal*, précit. ; CE, 13 juillet 1967, *Bonello*, précit. ; CE, 20 octobre 1961, *Société Trimétal*, précit.

²⁸⁸² F. Poulet, *op. cit.*, p. 468 sq.

²⁸⁸³ Ce que confirme l'arrêt *Commune de Saint-Lunaire*, censurant pour avoir « omis de répondre » à un moyen, l'économie d'un moyen de légalité dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU. Si le juge de cassation n'a pas considéré que ce moyen avait été implicitement rejeté par les juges du fond, c'est parce que, comme le révèlent

moyens économisés pourront être considérés comme implicitement rejetés, ce qui permettrait, dans le cas où le moyen aurait dû être accueilli, de censurer un tel rejet implicite pour erreur de droit²⁸⁸⁴. Enfin, si le juge économise des moyens en indiquant qu'il statue « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens », il entache sa décision d'irrégularité. Le respect de l'article L. 600-4-1 CU interdit en effet l'emploi de cette formule dès lors que « par cette motivation, le tribunal administratif laisse entendre que d'autres moyens invoqués auraient éventuellement pu conduire à l'annulation de la décision attaquée »²⁸⁸⁵.

Il devrait en aller de même concernant l'articulation entre défaut de réponse à moyen et erreur de droit implicite relativement aux moyens implicitement rejetés dans la jurisprudence *EDEN* : à défaut de visa des moyens concernés, leur économie sera considérée comme une omission du juge, entachant la décision d'une irrégularité externe, tandis que leur visa permettra de les considérer comme implicitement rejetés, ce rejet pouvant être, le cas échéant, censuré pour erreur de droit.

*

CONCLUSION DE SECTION

1011. Identification et extension des hypothèses de rejet implicite – Les hypothèses de rejet implicite ont été distinguées des cas dans lesquels le silence du juge à l'égard d'un moyen peut être interprété comme une indication ou un sous-entendu de son bien-fondé ou mal-fondé, au regard du contexte jurisprudentiel et des conclusions du

les conclusions du rapporteur public, ce moyen n'avait pas même été visé. CE, 10 février 2010, Commune de Saint-Lunaire, n° 327149, rec. t. 1024 ; BJD, 2010, p. 182, concl. Derepas.

²⁸⁸⁴ Il s'agit cependant ici d'une hypothèse, puisque l'intérêt à agir en appel et en cassation est refusé au requérant ayant obtenu l'annulation, quand bien même certains de ses moyens ont été implicitement rejetés dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU.

²⁸⁸⁵ CE, 16 juin 2004, *Société Laboratoire de biologie végétale Yves Rocher*, précit. Faut-il voir dans la censure répétée de cette pratique, malgré la simplicité de l'interdiction, une autre manifestation de l'ancrage de l'économie des moyens dans les habitudes du juge administratif ? CE, 7 juillet 2008, *Communauté de communes de Verdun*, n° 296439, inédit ; CE, 9 octobre 2015, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*, n° 387619, inédit ; CAA Paris, 28 mars 2006, *APFT Immobilier*, n° 02PA02003, inédit. On peut lire, comme une hésitation sur ce point, un arrêt du Conseil d'Etat commençant un considérant « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » et terminant la démonstration en précisant qu'« aucun autre moyen ne paraît susceptible de fonder l'annulation prononcée par la présente décision », CE, 14 mars 2003, *Association syndicale du lotissement des Rives du Rhône*, précit. L'abandon de cette formule-type, si elle demeure une question, en soi, essentiellement formelle, n'est pas purement anecdotique : d'abord, au regard de son ancrage profond dans la tradition rédactionnelle des décisions du juge administratif ; ensuite, au regard de l'autre cause, plus générale, de son recul, à savoir le renouvellement des méthodes de rédaction du juge administratif. Ainsi, la formule-type se trouve à la fois remise en cause par une réforme de fond – l'obligation étendue de réponse aux moyens en urbanisme – et une évolution de forme – initiée par le *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*. Extension des devoirs du juge d'un côté, exigence accrue de clarté des motifs de l'autre, convergent pour progressivement réduire le recours à l'indication traditionnelle de l'emploi de l'économie des moyens.

rapporteur public. Un rejet implicite n'est pas une simple interprétation contextualisée du silence, mais une véritable décision nécessaire qui se déduit mécaniquement du silence du juge et peut être revêtue de l'autorité de chose jugée.

Cinq hypothèses de rejet implicite ont été identifiées en l'état actuel du droit du contentieux administratif. D'abord, le rejet implicite des moyens d'ordre public non invoqués, le rejet implicite des moyens inopérants et, catégorie résiduelle, le rejet implicite résultant du lien étroit entre deux moyens, qualifié ici de rejet par inférence. Cette dernière hypothèse peut résulter de la confusion entre deux moyens, ou du lien logique qu'ils entretiennent, au terme d'un raisonnement *a contrario* inférentiel ou *a pari*. A ces hypothèses anciennes s'ajoutent de nouveaux cas de rejet implicite, consacrés par le Conseil d'Etat dans le cadre des restrictions apportées à l'économie des moyens. Pour limiter l'étendue de l'interdiction de l'économie des moyens imposée par l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, le Conseil d'Etat considère que les moyens non expressément accueillis pour fonder l'annulation ou la suspension d'un acte intervenu en matière d'urbanisme, sont implicitement mais nécessairement rejetés. De même, pour limiter la charge de travail du juge dans la mise en œuvre de la jurisprudence *EDEN*, le Conseil d'Etat considère qu'en cas d'accueil de la demande subsidiaire, les moyens soutenant la demande principale peuvent être implicitement rejetés. Dans ce cas, c'est le chef de demande principal en lui-même qui peut donc être rejeté implicitement.

1012. Diversité et unité des hypothèses de rejet implicite d'un moyen – La diversité de ces hypothèses se manifeste à plusieurs égards. Premièrement, dans leur origine : certaines hypothèses de rejet implicite résultent de la nature du moyen, inopérant ou d'ordre public, d'autres d'une obligation imposée par le législateur, dans le contentieux de l'urbanisme, d'autres encore du type de relation qu'entretiennent certains moyens dans une espèce donnée. Diversité, deuxièmement, dans leur identification : en contentieux de l'urbanisme, le rejet procède d'une lecture simple et systématique de la loi, tandis que les rejets implicites par association de moyens procèdent d'une analyse au cas par cas, réticente à la systématisation et marquée par le pragmatisme du juge. Diversité, troisièmement, dans la marge d'incertitude qu'elles maintiennent : le rejet par inférence informe quant au motif de rejet ; le rejet implicite des moyens inopérants maintient dans l'incertitude la cause de l'inopérance ; le rejet implicite des moyens d'ordre public peut également susciter des interrogations quant à son motif ; tandis qu'en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme et de la jurisprudence *EDEN*, l'ignorance est entière concernant les motifs de rejet des moyens économisés.

Néanmoins, ces cinq hypothèses doivent être rassemblées en raison de l'unité de la

technique du rejet implicite. Unité dans leur manifestation : le moyen est bel et bien économisé et n'obtient pas de réponse explicite dans les motifs de la décision. Unité dans leurs effets : elles aboutissent chacune à une véritable décision de rejet implicite d'un moyen, et non une simple indication quant à la valeur du moyen. Unité dans leurs conditions : elles s'appuient sur une exigence commune, rappelée par la Cour européenne des droits de l'homme, d'implication nécessaire dans la lecture de la décision.

1013. Nécessité d'un recul des hypothèses de rejet implicite – L'extension de la technique du rejet implicite suscite cependant des réserves. Par principe, la chose jugée doit être expressément formalisée. En ce sens, Anne Jennequin tire de son étude générale de l'implicite en droit administratif, la conclusion que « L'éviction de la manifestation de volonté de la production normative doit demeurer limitée. La nécessité ne saurait détrôner la volonté de son statut de source de droit principale. Elle doit au contraire être maintenue dans un statut d'exception. »²⁸⁸⁶ Cette limitation, poursuit l'auteur, « doit se traduire concrètement par un champ d'application réduit »²⁸⁸⁷.

En permettant au juge, à l'égard d'un nombre croissant de moyens, de décider sans s'expliquer, elle affecte l'intelligibilité des décisions de justice. L'attribution d'une signification au silence procède d'une opération de reconstruction *a posteriori* de la volonté non exprimée des juges, opération nécessairement artificielle. Si tout rejet implicite doit relever d'un lien d'implication nécessaire permettant d'en identifier inéluctablement la signification, il laisse cependant un vide important. Dépourvu d'apparences, le rejet implicite du moyen est aussi dépourvu de motifs. Généralement, le rejet implicite ne s'accompagne pas de motifs implicites, laissés dans l'obscurité. Enfin, l'extension des hypothèses de rejet implicite s'accompagne de celles d'erreur de droit implicite : le silence irrégulier du juge n'est plus sanctionné en tant que tel, pour défaut de réponse à moyen, mais au regard du contenu implicite de ce silence ; non en raison de l'absence de réponse expresse mais au regard du contenu de la réponse implicite, du raisonnement attribué au silence du juge. L'extension de l'implicite complexifie et affecte l'unité du régime général de l'économie des moyens, par l'articulation des hypothèses dans lesquelles le silence irrégulier du juge constitue, dans un cas, un vice de légalité externe, dans l'autre, un vice de légalité interne.

1014. Par ailleurs, sur le terrain des conséquences de l'économie des moyens, les restrictions apportées à cette pratique ne conduisent pas seulement à une extension des

²⁸⁸⁶ A. Jennequin, *op. cit.*, p. 430.

²⁸⁸⁷ *Ibid.*

hypothèses de rejet implicite. Elles nécessitent également, pour contrôler leur respect, une adaptation des règles relatives à la contestation des décisions juridictionnelles.

SECTION 2. REDÉFINITION DES RÈGLES DE CONTESTATION DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES

1015. En interdisant, même partiellement, l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme, le législateur a inséré une nouvelle prescription qui devait, par interconnexion, se répercuter sur d'autres règles contentieuses, particulièrement celles relatives à la contestation des décisions juridictionnelles. Daniel Chabanol avait anticipé ces difficultés dès 1993, relativement aux contentieux d'appel et de cassation, pour déconseiller d'interdire l'économie des moyens²⁸⁸⁸. Si ses anticipations étaient justes, les répercussions d'une telle interdiction ne se sont pas avérées insurmontables en contentieux de l'urbanisme. L'encadrement de l'économie des moyens a lui aussi nécessité de préciser l'intérêt de l'appelant et l'office du juge supérieur.

Les restrictions apportées à l'économie des moyens conduisent ainsi à certaines adaptations des règles encadrant la contestation des décisions juridictionnelles, quant à l'étendue de l'intérêt à agir (§1) et aux devoirs du juge supérieur (§2).

§1. REDÉFINITION DE L'INTÉRÊT À AGIR

1016. L'étude de l'économie des moyens rencontre inévitablement la problématique de l'intérêt à agir contre la décision juridictionnelle, posant la question de savoir si une partie dont les conclusions ont été accueillies peut reprocher, en appel ou en cassation, l'économie de certains de ses moyens. Le contentieux de l'injonction a conduit de nombreux requérants, qui avaient obtenu l'annulation de l'acte litigieux, à demander au juge supérieur de rechercher si, parmi les moyens économisés, il s'en trouvait qui pourraient justifier l'accueil de leur demande d'injonction principale. Ils butaient, alors, sur le principe que l'intérêt à faire appel est dénié à toute partie se bornant à contester les motifs de la décision sans en remettre en cause le dispositif.

Sur cette question, tant l'encadrement de l'économie des moyens par l'arrêt *EDEN (A)*, que son interdiction par l'article L. 600-4-1 CU (*B*), ont nécessité de préciser l'étendue de l'intérêt à contester en appel le respect par le juge de ses obligations de réponse aux moyens.

²⁸⁸⁸ D. Chabanol, *Le juge administratif, op. cit.*, n° 64, p. 95.

1017. Le dépassement d'une appréciation excessivement rigide de l'intérêt à faire appel relativement au rejet de la demande d'injonction – La redéfinition des obligations du juge saisi d'une demande d'injonction permet d'abandonner la jurisprudence problématique et contestable qui était opposée à l'appelant. Avant l'arrêt *EDEN*, le requérant était recevable à contester le rejet de sa demande d'injonction formulée à titre principal... sans pouvoir discuter les motifs d'annulation qui la déterminent. La jurisprudence opposait en effet au requérant qui demandait au juge supérieur de rechercher si d'autres moyens pouvaient être accueillis pour conduire à l'injonction demandée, un défaut d'intérêt à agir, tant en appel²⁸⁸⁹ qu'en cassation²⁸⁹⁰, pour la raison qu'il contestait les motifs d'annulation sans contester le dispositif d'annulation. Le requérant, ayant obtenu l'annulation, mais non l'injonction demandée, ne pouvait contester les motifs d'annulation, alors même que ceux-ci prédéterminent le rejet de sa demande d'injonction, application rigide de la jurisprudence selon laquelle l'intérêt à agir n'est reconnu qu'au requérant contestant le dispositif de la décision qu'il attaque²⁸⁹¹.

Si une telle solution s'appuyait sur une jurisprudence « solidement enracinée »²⁸⁹², elle méritait cependant d'être interrogée. Il était opposé au requérant demandant au juge supérieur de retenir des moyens qui ont été économisés dans la décision d'annulation, que ses conclusions étaient « dirigées contre [les] motifs » et non contre le dispositif de la décision attaquée²⁸⁹³. L'affirmation peut être doublement contestée. D'une part, la demande est-elle véritablement « dirigée contre » les motifs ? Le requérant ne contestait pas les motifs retenus,

²⁸⁸⁹ CAA Marseille 12 septembre 2002, *Association Gap club*, précit. ; CAA Nantes, 7 juin 2013, *M. A.*, n° 11NT01655, inédit ; CAA Nancy, 2 mai 2013, *M. B.*, n° 12NC01439, inédit ; CAA Versailles, 26 juin 2008, *Mlle X.*, n° 07VE03207, inédit ; CAA Marseille, 21 décembre 2006, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 03MA00164, inédit.

²⁸⁹⁰ CE, 11 décembre 2006, *Mme Mas*, n° 280696, rec. 526, concl. Mitjavile ; *AJDA*, 2007, p. 2433, note Blanco : « Considérant que par l'arrêt attaqué la cour administrative d'appel de Marseille a annulé pour des motifs tenant à leur régularité en la forme, deux titres exécutoires (...) ; si, dans le recours en cassation qu'elle forme contre cet arrêt, [la requérante] demande au Conseil d'Etat de dire que ces états exécutoires sont illégaux du fait également qu'ils ont été pris pour l'exécution de décisions contraires aux règles de retrait des décisions individuelles créatrices de droits, ces conclusions, qui ne sont pas dirigées contre le dispositif du jugement mais contre ses motifs, ne sont pas recevables ».

²⁸⁹¹ CE Sect., 28 janvier 1966, *Société La Purfina*, précit. Il s'agit là d'une jurisprudence constante et maintes fois rappelée : CE, 15 mars 1934, *Dinuelle*, rec. t. 1520 ; CE, 22 mars 1957, *Ministre de l'Intérieur c. Desperamons*, rec. 198 ; CE, 28 janvier 1959, *Guiraud*, rec. t. 1076 ; CE, 10 mai 1968, *Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères c. Pacharel*, rec. t. 1075 ; CE, 17 juin 1970, *Commune de Dammarie-les-Lys*, rec. t. 1168 ; CE, 11 juin 1971, *Sieur Grillot*, rec. t. 1169 ; CE, 1^{er} mars 1972, *Lorenzi et Société civile immobilière Miot Saint François*, rec. t. 1205 ; CE, 16 novembre 1979, *Ville de Toulon et Cie d'assurances « l'Europe »*, rec. t. 856 ; CE, 30 mars 1979, *Ministre de l'agriculture c. Bersaits*, rec. t. 856 ; CE Sect., 13 décembre 2002, *Morez*, rec. 457, rec. t. 897 ; CE Sect., 11 février 2005, *Marcel*, rec. 56 ; CE Sect., 17 juillet 2009, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, n° 288559, rec. 283.

²⁸⁹² J.-H. Stahl, concl. sur CE, 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, *BJDU*, 1999, p. 205.

²⁸⁹³ CE, 11 décembre 2006, *Mme Mas*, précit.

mais ceux économisés, autrement dit, il proposait d'ajouter de nouveaux motifs, sans remettre en cause les motifs existants²⁸⁹⁴. D'autre part, le requérant était irrecevable parce que sa contestation des motifs ne remettrait pas en cause le dispositif. Mais n'y-a-t-il pas ici une distinction trop rigide entre motifs de l'annulation et de l'injonction ? Si le fait pour le juge, au stade de l'annulation, de retenir un motif supplémentaire, ne peut avoir d'effet sur le dispositif d'annulation, il peut en revanche en avoir directement sur le dispositif d'injonction. On ne pouvait affirmer, d'une part, que l'injonction, qui figure dans le dispositif, dépend du motif d'annulation, puis affirmer, d'autre part, que la demande tendant à retenir un motif d'annulation supplémentaire et susceptible de justifier l'injonction rejetée, est sans rapport avec la contestation du dispositif. Puisque les motifs d'annulation sont également, d'une certaine façon, les motifs de l'injonction, il aurait pu y avoir intérêt à les contester au soutien d'une remise en cause du dispositif de rejet de l'injonction.

Dans l'affaire *EDEN*, justement, la cour administrative d'appel de Marseille semble s'être écartée de cette application stricte de la jurisprudence traditionnelle, et prit le soin d'examiner si les moyens de légalité interne invoqués en première instance, et économisés par les premiers juges, étaient susceptibles de conduire au prononcé de l'injonction demandée à titre principal²⁸⁹⁵.

1018. L'arrêt *EDEN* prend acte de la hiérarchisation des conclusions à fin d'injonction en imposant au juge l'examen prioritaire des moyens soutenant la demande d'injonction formulée à titre principal. *Ipsa facto*, le requérant se voit reconnaître en appel un intérêt à reprocher au juge de première instance d'avoir écarté, explicitement ou implicitement, les moyens de légalité invoqués au soutien de sa demande d'injonction formulée à titre principal. En imposant cet ordre de priorité, l'arrêt *EDEN* ouvre dans le même temps au requérant la possibilité de faire contrôler le respect de cet ordre par le juge supérieur. Le juge d'appel ne pourra plus lui opposer un défaut d'intérêt à agir pour la raison, excessivement rigide, qu'en contestant des motifs d'annulation il ne contesterait pas les motifs soutenant la partie du dispositif relative à l'injonction.

1019. La jurisprudence *EDEN*, une division de la demande adaptée aux principes de l'intérêt à faire appel – La hiérarchisation de la demande d'annulation pour excès de

²⁸⁹⁴ Dans ce cas l'appelant « demande à la Cour d'annuler le jugement du tribunal administratif qui a fait droit à ses conclusions à fin d'annulation de la décision litigieuse afin que son annulation soit prononcée sur un motif différent que celui retenu par les premiers juges. », CAA Paris, 13 mai 2017, *Association IFB*, n° 16PA00316, inédit. De même : CAA Nantes, 7 juin 2013, *M. A.*, n° 11NT01655, inédit ; CAA Versailles, 26 juin 2008, *Mlle X.*, n° 07VE03207, inédit.

²⁸⁹⁵ CAA Marseille, 9 février 2017, *Société EDEN*, n° 15MA03745, inédit.

pouvoir règle également la question de l'intérêt à agir en appel. Le choix de n'avoir pas directement permis la priorisation de certains moyens sur d'autres, mais d'avoir aligné cette priorisation sur une hiérarchisation des conclusions, a l'avantage de ne pas perturber le régime de l'intérêt à faire appel. En priorisant directement certains moyens sur d'autres, le risque est en effet d'ouvrir un intérêt à faire appel de la décision ayant accueilli la demande d'annulation sans avoir accueilli les moyens prioritaires. Dans ce cas, le requérant de première instance aurait intérêt à faire appel de la décision pour en contester seulement les motifs, c'est-à-dire pour n'avoir pas retenu les bons motifs à l'appui de la solution. Selon une jurisprudence classique, les requérants dont il a été « entièrement fait droit » aux conclusions, « ne sont pas recevables à demander au juge d'appel de se prononcer sur les autres moyens qu'ils avaient également présentés à l'appui des mêmes conclusions »²⁸⁹⁶.

Ce problème est évacué en divisant et hiérarchisant la demande d'annulation. Dans le cadre de la jurisprudence *EDEN*, le requérant reprochant aux premiers juges de n'avoir pas accueilli ses moyens prioritaires est considéré comme contestant, non pas seulement le rejet de certains moyens, mais le rejet d'un véritable chef de demande. La contestation du rejet des moyens prioritaires s'inscrit dans la contestation du rejet de la demande principale, donc du dispositif, conformément au principe selon lequel un requérant n'a intérêt à faire appel que dans la mesure où il conteste le dispositif de la décision juridictionnelle.

Si le requérant, ayant obtenu l'annulation demandée, n'avait pas priorisé en première instance ses conclusions d'annulation, il n'est pas recevable, pour défaut d'intérêt à agir, à demander au juge de rechercher si peuvent être accueillis d'autres moyens que ceux retenus par les premiers juges²⁸⁹⁷. Il faut au requérant expressément diviser et hiérarchiser, en première instance, sa demande d'annulation en deux chefs de demande, l'un principal l'autre subsidiaire, pour avoir intérêt, en appel, à reprocher aux premiers juges de n'avoir pas accueilli les moyens soutenant le chef de demande présenté comme principal.

1020. Différence entre l'intérêt à faire appel du rejet de la demande d'injonction principale et du rejet de la demande d'annulation principale – Le professeur Eveillard a justement souligné que les deux types d'injonction sont exclusifs l'un de l'autre : soit le juge enjoint à prendre une décision dans un sens déterminé, soit il enjoint à prendre une nouvelle décision sans indiquer son contenu²⁸⁹⁸. Or, le requérant n'ayant obtenu que l'injonction subsidiaire est recevable à demander au juge d'appel l'examen des moyens, rejetés en

²⁸⁹⁶ CE, 20 décembre 1974, *Epoux Roulé*, n° 89007, rec. 649.

²⁸⁹⁷ CAA Lyon, 24 janvier 2019, *Commune de Montluel*, n° 17LY01925, *AJDA*, 2019, p. 879, note Vinet, cons. 9.

²⁸⁹⁸ Cf. G. Eveillard, *loc. cit.*, spéc. p. 36.

première instance, qui auraient permis l'injonction principale. Si sa demande d'appel est accueillie, le requérant obtiendra la substitution de l'injonction demandée à titre principal à l'injonction demandée à titre subsidiaire, autrement dit, son appel permet de faire échec à l'accueil, en première instance, de l'un de ses chefs de demande. En revanche, les deux demandes d'annulation, l'une pour illégalité interne, l'autre pour illégalité externe, ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Le requérant n'ayant obtenu que l'annulation subsidiaire pour illégalité externe en première instance, pourra obtenir en appel l'annulation principale pour illégalité interne, sans que la seconde ne se substitue à la première dont la chose jugée est définitive faute d'avoir été contestée. Autrement dit, l'accueil de la demande principale en appel permet, dans la première hypothèse, de *remplacer* l'accueil de la demande subsidiaire, et dans la seconde hypothèse, de *compléter* l'accueil de la demande subsidiaire.

B. L'INTÉRÊT À AGIR ÉTENDU PAR L'INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS

1021. Extension de l'intérêt à agir en appel – L'obligation, imposée par l'article L. 600-4-1 CU, de se prononcer sur l'ensemble des moyens fondant l'annulation, a conduit indirectement à étendre l'intérêt à agir devant les juges d'appel et de cassation.

Dans une affaire *Commune de Theix*, le Conseil d'Etat a en effet reconnu l'intérêt de l'administration à contester en appel l'annulation contentieuse de sa décision, en ne critiquant qu'une partie des motifs d'annulation, et donc, sans remettre en cause le dispositif du jugement attaqué. Le tribunal administratif de Rennes, dans un premier temps, avait annulé un plan local d'urbanisme en se fondant, par application de l'article L. 600-4-1 CU, sur plusieurs motifs d'illégalité, à la fois externe et interne. La commune de Theix, défenderesse en première instance, fait appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes, mais se borne à contester les motifs d'illégalité interne retenus contre l'acte, sans contester les motifs d'illégalité externe également retenus par le tribunal et suffisant à justifier le dispositif d'annulation²⁸⁹⁹. La cour répond donc que la commune « ne peut être regardée comme contestant le dispositif du jugement attaqué » et que « sa requête n'est dès lors pas recevable, et doit être rejetée ». La commune se pourvoit en cassation et le Conseil d'Etat, par un arrêt du 1^{er} mars 2012 publié au recueil sur ce point, infirme l'arrêt du juge d'appel²⁹⁰⁰. Selon la haute juridiction, en matière d'urbanisme, compte tenu des obligations imposées par l'article L. 600-4-1 CU, « la circonstance que les moyens d'appel ne soient pas dirigés contre

²⁸⁹⁹ CAA Nantes, *Commune de Theix*, 22 juin 2010, n° 09NT01529, *AJDA*, 2012, p. 466, obs. R. Grand : la commune « ne conteste pas les autres motifs d'annulation retenus par le tribunal administratif, en particulier les illégalités externes auxquelles elle déclare au contraire acquiescer ».

²⁹⁰⁰ CE, 1^{er} mars 2012, *Commune de Theix*, n° 342993, rec. 68 ; *AJDA*, 2012, p. 466 ; *BJDU*, 2012, p. 233, concl. Dacosta, obs. Landais.

l'ensemble des motifs retenus par le tribunal administratif pour annuler cet acte ne rend pas la requête irrecevable ». L'arrêt est annulé, car la cour était tenue « d'examiner le bien fondé des moyens soulevés en appel par la commune, quand bien même celle-ci ne critiquait pas certains des motifs retenus par le tribunal administratif pour annuler la délibération en cause ». Saisie sur renvoi, la cour administrative d'appel examine chacun des trois motifs contestés par la commune de Theix, confirme leur bien-fondé et rejette la requête²⁹⁰¹.

Le juge d'appel avait pourtant, dans son premier arrêt, comme le lui fit remarquer son rapporteur public, appliqué la jurisprudence classique selon laquelle « l'intérêt à faire appel d'un jugement s'apprécie par rapport à son dispositif et non à ses motifs »²⁹⁰², si bien que les conclusions se bornant à en critiquer les motifs ne sont pas recevables²⁹⁰³. La logique de cette jurisprudence est claire, comme l'expose le professeur Ciaudo : « Le juge d'appel est sollicité par l'appelant afin qu'il fasse cesser le tort causé par la décision de première instance et d'obtenir de lui une solution plus avantageuse. »²⁹⁰⁴ L'une de ses déclinaisons consiste logiquement à opposer l'irrecevabilité à l'appelant qui ne conteste qu'une partie des motifs du jugement, sans contester une autre partie des motifs suffisant à justifier son dispositif²⁹⁰⁵. Il en est ainsi en cas d'annulation fondée sur plusieurs motifs d'illégalité dès lors que l'appelant omet de contester l'un d'entre eux qui apparaît « à lui seul de nature à justifier l'annulation », comme l'indique clairement le Conseil d'Etat dans un arrêt *Ministre de l'agriculture c. Marolleau* de 1964²⁹⁰⁶, solution plusieurs fois confirmée²⁹⁰⁷.

C'est donc à une jurisprudence « solidement enracinée (...) ancienne (...) commune aux deux ordres de juridiction »²⁹⁰⁸, que l'arrêt *Commune de Theix* porte atteinte. Denis Piveteau, dans ses conclusions précitées sur l'office du juge d'appel dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU de 2001, avait d'ailleurs affirmé que « La saisine du juge d'appel doit rester motivée par le souci d'inverser le dispositif d'un jugement de première instance »²⁹⁰⁹.

²⁹⁰¹ CAA Nantes, 26 octobre 2012, *Commune de Theix*, n° 12NT00846, inédit. La cour a choisi de rejeter directement au fond la requête d'appel, « sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête », si bien que son arrêt ne contient pas la réaffirmation du principe formulé par le Conseil d'Etat.

²⁹⁰² S. Degommier, concl. sur CAA Nantes, 22 juin 2010, *Commune de Theix*, *AJDA*, 2010, p. 2266.

²⁹⁰³ CE, 6 mai 1970, *Dejean et a.*, rec. t. 1161 ; CE, 8 juillet 1970, *Branger*, rec. t. 1168.

²⁹⁰⁴ A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 442.

²⁹⁰⁵ Il s'agit d'une solution ancienne, CE, 19 décembre 1868, *Elections de Vescovato*, rec. 1058. Pour d'autres références jurisprudentielles sur ce point, cf. A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 443.

²⁹⁰⁶ CE, 4 novembre 1964, *Ministre de l'Agriculture c. Marolleau*, rec. 513, rec. t. 982.

²⁹⁰⁷ CE, 29 janvier 1988, *Ministre de l'urbanisme c. Guiller et Lefebvre*, n° 68533, inédit ; CE, 23 décembre 1988, *Ministre de l'agriculture*, n° 72821, inédit.

²⁹⁰⁸ J.-H. Stahl, concl. sur CE, 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, *BJDU*, 1999, p. 205.

²⁹⁰⁹ D. Piveteau, concl. sur CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et a.*, précit.

1022. Cependant, cette solution n'a pas été étendue à l'ensemble du contentieux administratif, et demeure étroitement liée au contexte particulier de l'interdiction de l'économie des moyens dans cette matière.

Dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU, le juge est tenu de répondre à des motifs indépendamment de leur capacité à pouvoir modifier la solution. Dans le prolongement de cette logique, le défendeur justifie d'un intérêt à contester les motifs, même si cette contestation ne peut modifier la solution du litige. Ces règles consacrent une réorganisation des fonctions du moyen²⁹¹⁰. Le juge n'est obligé de répondre à un moyen que s'il est nécessaire à la justification de la solution, fonction première et dominante. Si un moyen n'est plus en mesure de jouer cette fonction, le juge peut l'économiser, alors même qu'il pose une question de droit importante et qu'il a structuré le débat contentieux entre les parties, fonctions secondaires. L'article L. 600-4-1 CU reconnaît l'intérêt de répondre à des moyens en dehors de leur utilité pour modifier la solution ; l'arrêt *Commune de Theix* s'ajuste à cette logique.

1023. Extension de l'intérêt à agir en cassation – La même solution avait été appliquée en cassation dans un arrêt *Ministre de l'écologie* du 13 juillet 2011, bien que non fiché sur ce point et sans affirmation explicite comme dans l'arrêt *Commune de Theix*²⁹¹¹. Le principe demeure pourtant, comme en appel, que l'intérêt « à se pourvoir en cassation s'apprécie par rapport au dispositif de la décision juridictionnelle critiquée »²⁹¹².

Cette solution semble, pour l'heure, n'avoir pas été consacrée en dehors du contentieux de l'urbanisme. Cependant, elle pourrait s'imposer dans tout le contentieux de l'excès de pouvoir en conséquence de la jurisprudence *Commune de Barcarès*, traitée plus loin, imposant au juge de cassation de se prononcer sur l'ensemble des motifs d'annulation retenus par un arrêt, en raison de l'autorité de chose jugée dont ils sont chacun revêtus²⁹¹³.

²⁹¹⁰ Cf. n° 14 et s.

²⁹¹¹ CE, 13 juillet 2011, *Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, n° 335066, rec. t. 1188 ; *BJDU*, 2011, p. 271, concl. Landais ; *AJDA*, 2011, p. 1468 ; *RDI*, 2011, p. 515, obs. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urb.*, 2011, comm. 122, note Couton. Le Conseil d'Etat était saisi d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille annulant un refus de délivrer un permis de construire en se fondant sur deux motifs d'illégalité. Le pourvoi ne contestait que le second motif d'annulation alors que le premier, tiré d'une incompétence, justifiait à lui seul l'annulation du refus litigieux. Le Conseil d'Etat examina néanmoins le pourvoi au fond et censura le motif contesté avant d'affirmer que l'autre motif, non contesté, « suffit à justifier légalement le dispositif de l'arrêt », et donc de rejeter le pourvoi.

²⁹¹² CE Sect., 17 juillet 2009, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, précit. ; CE, 24 juillet 2009, *Fred A.*, n° 296640, inédit ; CE, 24 février 2017, *Fédération des employés et cadres CGT-Force ouvrière et a.*, n° 391724, inédit ; CE, 7 décembre 2015, *GAEC des Bruyères*, n° 376261, inédit.

²⁹¹³ Cf. n° 1037 et s.

1024. L'intérêt à contester le défaut de réponse à un moyen de la partie adverse –

Dans un arrêt *Commune de Saint-Lunaire* de 2010, le Conseil d'Etat procède à ce qui pourrait être regardé comme un autre élargissement de l'intérêt à agir²⁹¹⁴. Une commune se pourvoit en cassation contre un arrêt annulant un plan local d'urbanisme, en soulevant le moyen tiré de ce que le juge d'appel a omis de répondre à l'un des moyens de l'appelant, en méconnaissance de l'article L. 600-4-1 CU. La commune peut-elle utilement soulever un tel moyen dès lors que, comme l'a souligné le rapporteur public, « ce moyen, s'il s'avérait fondé, aurait pour effet de conforter l'annulation prononcée et irait donc à l'encontre de l'intérêt défendu par la commune »²⁹¹⁵ ? Le juge de cassation considère cependant que l'intimé en appel « peut utilement se prévaloir de cette irrégularité à l'encontre d'un arrêt qui a fait droit à un autre moyen de l'appelant, eu égard aux dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme imposant au juge de se prononcer sur l'ensemble des moyens susceptibles de fonder une annulation ». L'arrêt est annulé pour irrégularité, donc, sur la base d'une solution qui apparaît déroger au droit commun du contentieux, dont le principe est qu'une partie ne peut invoquer le moyen tiré de ce que les juges du fond auraient méconnu la procédure à l'égard de l'autre partie²⁹¹⁶. Le rapporteur public Derepas a cependant pris soin de souligner que l'article L. 600-4-1 CU ayant été instauré dans l'intérêt de l'administration, sa violation la lèse directement²⁹¹⁷. Sous cet angle, la solution adoptée s'inscrirait dans la lignée des principes traditionnels. En toute hypothèse, la logique de revalorisation du rôle des motifs prime à nouveau : l'article L. 600-4-1 CU consacre un intérêt, pour l'administration, à connaître, dans le cadre du procès, l'ensemble des motifs d'illégalité qui ont été relevés et qui entachent sa décision.

1025. Le maintien du défaut d'intérêt à agir de la partie dont les conclusions ont été accueillies – L'application de l'article L. 600-4-1 CU conduit, dans l'appréciation de l'intérêt à contester une décision juridictionnelle, à découpler intérêt à agir et contestation du dispositif. Le découplage demeure cependant limité. Le Conseil d'Etat n'est pas allé au terme

²⁹¹⁴ CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, n° 327149, rec. t. 1024 ; *BJDU*, 2010, p. 182, concl. Derepas ; *AJDA*, 2010, p. 294, obs. Vincent.

²⁹¹⁵ L. Derepas, concl. sur CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, *BJDU*, 2010, p. 182.

²⁹¹⁶ CE, 15 mars 2000, *Mme Drannikova*, n° 185837, rec. t. 1184 ; CE, 27 juillet 2005, *Belin*, n° 228554, rec. t. 1042, 1058, 1060. Des commentateurs de l'article L. 600-4-1 CU ont pu d'ailleurs écrire qu'« Il paraît en effet inconcevable de permettre à l'auteur de l'acte, par la voie de l'appel, de se plaindre de ce que le tribunal n'a pas assez censuré sa décision, en d'autres termes d'arguer du fait qu'un moyen soulevé, qui aurait du conduire à l'annulation de l'acte attaqué, a été omis. », M.-C. Mehl-Schouder, J.-H. Driard, P. Ibanez, R. Grand, *Code de l'urbanisme, Annoté et commenté, op. cit.*, p. 1670.

²⁹¹⁷ Analyse confirmée dans la note sous l'arrêt, *BJDU*, 2010, p. 187 : la solution retenue « s'explique aisément par la règle posée par l'article L. 600-4-1 », dont « l'enjeu est en effet, dans une logique de sécurité juridique, d'informer la collectivité le plus largement possible des vices qui entachent sa décision, afin de préserver au maximum la légalité d'une éventuelle décision reprise après annulation. L'absence de réponse du juge à un moyen opérant préjudicieux donc directement à la collectivité, et elle peut donc s'en plaindre devant le juge de cassation ».

de la remise en cause du principe selon lequel l'intérêt à agir en appel et en cassation s'apprécie par rapport au dispositif. En effet, dans les arrêts *Commune de Theix*, *Ministre de l'écologie* et *Commune de Saint-Lunaire*, le recours contre la décision juridictionnelle est formé par la partie dont les conclusions ont été rejetées dans l'instance précédente. Autrement dit, si le requérant ne conteste pas le dispositif, le dispositif lui fait tout de même grief.

La solution serait plus radicale si était reconnu un intérêt à agir en appel à la partie ayant obtenu l'annulation demandée en première instance. Mais l'arrêt *Commune de Theix* n'a pas, ou pas encore, connu un tel prolongement. L'étude de la jurisprudence des cours administratives d'appel dans l'application de l'article L. 600-4-1 CU révèle qu'elles rejettent régulièrement pour irrecevabilité l'appel du requérant qui, ayant obtenu l'annulation en première instance, leur demande d'accueillir d'autres moyens que ceux qui ont été retenus par les premiers juges. Ce rejet se fait explicitement sur le fondement du principe que « l'appel formé contre le jugement d'un tribunal administratif ne peut tendre qu'à l'annulation ou à la réformation du dispositif de ce jugement » et que, « par suite, un appel dirigé contre un jugement qui, par son dispositif, a fait droit aux conclusions de la demande de l'appelant en première instance, n'est pas recevable »²⁹¹⁸. Ce refus, qui précédait l'arrêt *Commune de Theix*²⁹¹⁹, est donc maintenu même dans le cadre de l'article L.600-4-1 CU. Ces dispositions n'ont pas conduit, à cette heure, à abandonner le principe qu'une partie ne peut contester une décision de justice ayant accueilli ses conclusions, qu'elle ait été demandeur²⁹²⁰ ou défendeur²⁹²¹.

²⁹¹⁸ CAA Lyon, 2 novembre 2016, *M. B. et Mme H.*, n° 15LY00620, inédit. V. également CAA Douai, 8 septembre 2014, *Commune de Vignemont*, n° 13DA00765, *RDI*, 2014, p. 656, obs. P. S.-C. : « Considérant que la SCEA des Pâtis et autres ne sont pas recevables à relever appel, même de façon incidente, d'un jugement qui leur donne satisfaction pour soumettre à nouveau à la cour les autres moyens présentés en première instance et qui ont, d'ailleurs, été explicitement écartés par le tribunal en application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme ». *Idem* : CAA Nantes, 1^{er} décembre 2017, *M. F.*, n° 15NT03629, inédit ; CAA Bordeaux, 16 décembre 2016, *Société Patrimoine Languedocienne*, n° 14BX01807, inédit ; CAA Marseille, 18 mars 2016, *L'indivision C.*, n° 14MA01190, inédit ; CAA Lyon, 12 août 2014, *M. et Mme C.*, n° 13LY02343, inédit ; CAA Bordeaux, 18 décembre 2012, *M. X.*, n° 10BX01069, inédit. Il est plus difficile de vérifier la jurisprudence, sur ce point, en matière de cassation, compte tenu – c'est une hypothèse – du système de non admission en cassation qui conduit à rejeter dès ce stade les requêtes irrecevables, par des décisions non publiées, sur le fondement de l'article L. 822-1 CJA.

²⁹¹⁹ P. ex. : CAA, 20 octobre 2009, *SARL Pro G*, n° 07BX00789, inédit ; CAA Douai, 5 octobre 2006, *Mme Z. et a.*, n° 05DA00571, inédit.

²⁹²⁰ CE, 28 janvier 1987, *Comité de défense des espaces verts*, *AJDA*, 1987, p. 279 ; CE, 28 janvier 1959, *Guiraud*, rec. t. 1076 ; CE, 11 juin 1971, *Sieur Grillot*, rec. t. 1169. Il s'agit d'une solution ancienne, comme le relève Alexandre Ciaudo, se référant notamment à des arrêts datant du 19^{ème} siècle, *in* A. Ciaudo, *op. cit.*, p. 442.

²⁹²¹ CE, 27 janvier 1989, *Ministre de l'économie, des finances et de la privatisation*, n° 91885, inédit ; CE, 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, n° 126687, rec. 14 ; *BJDU*, 1999, p. 205, concl. Stahl. V. également CE, 10 mai 1968, *Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères c. Pacharel*, rec. t. 1075 ; CE, 17 juin 1970, *Commune de Dammarie-les-Lys*, rec. t. 1168 ; CE, 22 mars 1957, *Ministre de l'Intérieur c. Desperamons*, rec. 198 ; CE, 1^{er} mars 1972, *Lorenzi et Société civile immobilière Miot Saint François*, rec. t. 1205 ; CE, 16 novembre 1979, *Ville de Toulon et Cie d'assurances « l'Europe »*, rec. t. 856 ; CE, 30 mars 1979, *Ministre de l'agriculture c. Bersaits*, rec. t. 856.

1026. Y a-t-il lieu de franchir le pas et reconnaître au requérant de première instance, ayant obtenu l'annulation, intérêt à demander au juge d'appel de retenir des moyens rejetés par les premiers juges, dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU ?

L'élargissement de l'intérêt à agir pour l'administration défenderesse qui voit son acte annulé est justifié par l'interprétation selon laquelle cet article vise avant tout à servir l'administration, puisque c'est elle qui doit être éclairée sur l'état du droit dans la mesure où il lui revient d'édicter un nouvel acte à la suite de l'annulation. Une nouvelle fois, la portée d'une interdiction de l'économie des moyens s'avère fonction de sa finalité. L'article L. 600-4-1 CU, « dans son esprit, vise à bénéficier à l'administration et non aux requérants »²⁹²², et c'est dans cette optique que font sens les jurisprudences *Commune de Theix* et *Commune de Saint-Lunaire*. Mais il peut aussi être argué que l'article vise un but général de sécurité juridique qui concerne tout aussi bien le requérant dont l'intérêt est de ne pas avoir à former un nouveau recours contre l'acte pris après annulation. Il a intérêt en ce sens à ce que toutes les illégalités, qu'il a relevées et sont fondées, soient constatées. Le requérant ayant obtenu l'annulation pourrait à cet égard, à terme, s'immiscer dans la porte entre-ouverte par l'arrêt *Commune de Theix*.

1027. Hypothèse d'une réorganisation de l'intérêt à agir dans le cadre d'une interdiction totale de l'économie des moyens – Comment organiser l'intérêt à agir en appel et en cassation dans le cadre, hypothétique, d'une interdiction à la fois totale et générale de l'économie des moyens de légalité en contentieux de l'excès de pouvoir ? Le contrôle du juge d'appel ou de cassation apparaîtrait d'abord simplifié : il annulerait pour irrégularité la décision qui omet de se prononcer expressément sur tout moyen de fond régulièrement invoqué. L'insuffisance de motivation, ni l'*infra petita*, n'étant des vices d'ordre public²⁹²³, la difficulté est de savoir quelle partie peut invoquer une telle irrégularité.

Son invocation par la partie dont les conclusions ont été rejetées ne pose pas de problème, si elle invoque l'omission de l'un de ses moyens. En revanche, admettre la recevabilité du moyen tiré de ce que le juge n'a pas répondu à l'un des moyens de la partie adverse repose sur une logique bien plus contestable. Elle permettrait à une partie de tirer profit d'une erreur n'ayant préjudicié qu'à son adversaire. L'ouverture de cette possibilité dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU reste liée aux finalités spécifiques de ces dispositions visant à éclairer l'administration sur le droit applicable.

Quant au requérant ayant obtenu l'annulation, quel moyen pourrait-il soulever ? La

²⁹²² L. Derepas, concl. sur CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, précit.

²⁹²³ Cf. n° 882 et s.

recevabilité du moyen de fond, tiré de ce que l'un de ses moyens a été écarté à tort, doit-elle être admise ? Ce serait, ici, permettre de continuer le procès alors que le requérant a obtenu à la fois l'accueil de ses conclusions et une réponse expresse à l'ensemble de ses moyens. Une telle option peut paraître comme un prolongement excessif du débat contentieux. En revanche, le moyen de régularité externe, tiré de ce que le juge n'a pas répondu à l'un de ses moyens de fond régulièrement invoqués, se situe sur un autre terrain. Si le requérant demeurerait irrecevable à soulever un tel moyen, en raison d'un défaut d'intérêt à contester une décision de justice ayant accueilli ses conclusions, l'obligation de réponse expresse à ses moyens demeurerait sans contrôle, puisque ni la partie gagnante, ni la partie perdante ne serait recevable à en invoquer la violation. Sa recevabilité permettrait au contraire de contrôler le respect de l'obligation de réponse exhaustive aux moyens et de mener à son terme un débat contentieux irrégulièrement amputé par les juges précédents. Constatant une économie de moyens entachant d'irrégularité la décision, le juge d'appel pourrait annuler la décision uniquement dans cette mesure et se prononcerait expressément sur le moyen concerné, pour palier l'omission du jugement déféré.

Si une telle solution serait particulièrement novatrice, il nous semble qu'une interdiction totale de l'économie des moyens de fond invoqués conduirait à de tels réagencements, dont on comprend qu'ils puissent être de nature à refroidir certaines ambitions d'abandon de ce droit au silence. Le risque d'augmentation des recours qu'ouvriraient de telles solutions doit néanmoins être relativisé, puisque, selon toute vraisemblance, la grande majorité des requérants ayant obtenu l'annulation demandée en première instance ou en appel ne prendraient pas l'initiative de contester une telle décision favorable afin d'obtenir une réponse à un moyen supplémentaire.

Ces perspectives, en réalité, demeurent essentiellement de l'ordre de l'hypothèse, puisque la jurisprudence du Conseil d'Etat se dirige davantage vers un encadrement croissant de l'économie des moyens, bien plutôt qu'une remise à plat complète des devoirs du juge dans le cadre d'une interdiction générale.

1028. La combinaison en appel de l'article L. 600-4-1 CU et de la jurisprudence EDEN – Par ailleurs, la combinaison des restrictions de l'économie des moyens peut conduire à dépasser ce problème. Il faut, ici, envisager la combinaison des deux principales réformes ayant restreint l'économie des moyens : l'article L. 600-4-1 CU et l'arrêt *EDEN*. L'un semble adopté, d'abord, pour l'administration ; l'autre, avant tout, pour le requérant. Supposons qu'attaquant un acte intervenu en matière d'urbanisme, le requérant hiérarchise ses conclusions entre une demande principale d'annulation pour illégalité interne et une demande

subsidaire pour illégalité externe. Supposons ensuite que le tribunal administratif retienne deux moyens de légalité externe et écarte implicitement, ou par une formule lapidaire, l'ensemble des autres moyens, ainsi que les jurisprudences *EDEN* et *Commune de Banon* l'y autorisent. Dans ce cas, le juge aura rejeté la demande d'annulation, formulée à titre principal, fondée sur la contestation de la légalité interne. En contestant le rejet des moyens de légalité interne en appel, le requérant sera considéré comme contestant le rejet de sa demande principale, c'est-à-dire le dispositif du jugement qui lui fait grief sur ce point. Dans cette configuration, le requérant pourra, grâce à la jurisprudence *EDEN*, demander au juge d'appel d'examiner si les moyens de légalité interne implicitement rejetés par les premiers juges, devaient en réalité être accueillis, ce qu'il ne pouvait faire par la seule application de l'article L. 600-4-1 CU.

Ainsi, les restrictions de l'économie des moyens convergent vers une revalorisation du rôle des moyens et des motifs, et conduisent à étendre les possibilités de contestation en appel des moyens économisés. Le rôle des motifs est repensé, là où traditionnellement le dispositif est tenu pour « la pièce maîtresse du jugement »²⁹²⁴. Ainsi l'interdiction de l'économie des moyens conduit-elle à une extension de l'intérêt à agir en appel et en cassation, de même qu'elle conduit à une extension des devoirs du juge dans ce cadre.

§2. REDÉFINITION DES DEVOIRS DU JUGE SUPÉRIEUR

1029. La reconnaissance, par l'arrêt *EDEN*, de la possibilité pour le juge de première instance de rejeter implicitement les moyens prioritaires, en cas d'accueil de la demande subsidiaire, a rendu d'autant plus nécessaire de préciser quels étaient les devoirs du juge d'appel en cas de contestation du rejet de la demande principale. De même, l'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme a mis en lumière la problématique du contrôle, par le juge supérieur, d'une décision d'annulation fondée sur plusieurs motifs d'illégalité, chacun suffisant à justifier le dispositif. L'application de l'article L. 600-4-1 CU a ainsi conduit à redéfinir les obligations, dans cette hypothèse, du juge d'appel (A) et du juge de cassation (B).

A. REDÉFINITION DES DEVOIRS DU JUGE D'APPEL

1030. Le juge d'appel joue un rôle essentiel dans l'application de la jurisprudence *EDEN* (1). Dans l'application de l'article L. 600-4-1 CU, son rôle a revanche été interprété trop restrictivement par le Conseil d'Etat, lorsqu'il se trouve saisi d'un jugement d'annulation fondé sur plusieurs motifs (2).

²⁹²⁴ G. Cornu, J. Foyer, *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1995, n° 131, p. 565.

I. REDÉFINITION DES DEVOIRS DU JUGE D'APPEL DANS LE CADRE DE LA JURISPRUDENCE EDEN

1031. Le requérant ayant obtenu l'accueil de sa demande subsidiaire, mais ayant vu rejeter de sa demande principale, dans le cadre de la jurisprudence *EDEN*, peut interjeter appel du rejet de cette dernière. En cas de rejet, même implicite, des moyens prioritaires, il appartient alors au juge d'appel « de se prononcer sur les moyens qui, s'ils étaient fondés, justifieraient » l'accueil de la demande principale, que ce soit la demande d'annulation fondée sur la cause juridique priorisée, ou la demande d'injonction à prendre une décision dans un sens déterminé²⁹²⁵. Lorsque l'appel est uniquement formé par le requérant à l'encontre du seul rejet de sa demande d'injonction, le juge d'appel ne peut plus remettre en cause l'annulation de l'acte mais est borné à répondre aux moyens prioritaires qui ont été, explicitement ou implicitement, écartés par les premiers juges²⁹²⁶.

Appliquant à l'espèce les principes dégagés, la Section du contentieux examine les moyens écartés par la cour administrative d'appel de Marseille et dont l'accueil était susceptible de justifier l'injonction demandée à titre principal par le requérant. Elle confirme le rejet des deux moyens concernés et rejette le pourvoi. Si, en revanche, le juge d'appel considère qu'un des moyens prioritaires écartés par les premiers juges, implicitement ou explicitement, devait être accueilli, il annule le jugement dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, et prononce l'injonction demandée²⁹²⁷.

L'office du juge d'appel vient quelque peu compenser le silence du juge de première instance à l'égard des moyens prioritaires : il devra répondre expressément à ces moyens, là où les premiers juges auront pu les rejeter implicitement. Dans le cas où il accueille un de ces moyens prioritaires, il pourra, peut-on le penser, économiser les autres moyens prioritaires ; dans le cas où il confirme le rejet de la demande principale, il devra rejeter expressément, et de façon motivée, l'ensemble de ces moyens prioritaires, au terme d'un « transfert de la charge de la motivation vers le juge d'appel »²⁹²⁸.

Il reviendra à la haute juridiction de préciser si le juge d'appel, dans le cadre de la jurisprudence *EDEN*, peut se borner à adopter les motifs des premiers juges pour rejeter

²⁹²⁵ CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, précit.

²⁹²⁶ CE, 30 janvier 2019, *M. Renaud*, n° 408513, inédit : « Sans que l'annulation pour excès de pouvoir prononcée pour insuffisance de motivation, laquelle est devenue définitive, puisse être remise en cause, il appartiendra à la cour administrative d'appel de se prononcer sur le ou les moyens qui, s'ils étaient fondés, justifieraient qu'il soit enjoint à la commune de Pornichet de procéder au raccordement définitif du terrain de M. A... au réseau électrique et d'en tirer les conséquences quant au sort à réserver sur les conclusions à fin d'injonction de M.A.... ».

²⁹²⁷ P. ex. : CAA Nancy, 5 mars 2019, *Mme D.*, n° 17NC00747, inédit.

²⁹²⁸ S. Roussel, note sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *loc. cit.*, spéc. p. 22.

l'appel dirigé contre le rejet de la demande formulée à titre principal. Une telle pratique a été mise en œuvre par les juges du fond²⁹²⁹. Elle peut être tolérée lorsque les moyens prioritaires ont été rejetés expressément et de façon motivée par les premiers juges. Elle serait très problématique lorsque les premiers juges ont seulement rejeté par le silence les moyens prioritaires. Il s'agirait alors, pour le juge d'appel, d'adopter les motifs implicites des premiers juges, privant le requérant de tout motif sur le rejet de ses moyens prioritaires, au double niveau de la première instance et de l'appel.

2. REDÉFINITION DES DEVOIRS DU JUGE D'APPEL DANS LE CADRE DE L'ARTICLE L. 600-4-1 DU CODE DE L'URBANISME

1032. Principe de la jurisprudence *Commune de Bohars* – La détermination des devoirs du juge d'appel, dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU, ne pose pas de difficulté lorsqu'il annule pour irrégularité le jugement dont il est saisi. Dans ce cas, il statue par évocation et se retrouve dans la même situation que le juge de première instance, devant se prononcer sur l'ensemble des moyens qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation²⁹³⁰.

1033. Extension des devoirs du juge d'appel saisi d'un jugement de rejet – Le sujet est plus délicat dès lors qu'il examine le fond de la solution retenue par les premiers juges. L'hypothèse d'un jugement de rejet doit être distinguée de celle d'un jugement d'annulation. Saisi d'un jugement de rejet, écartant expressément l'ensemble des moyens de légalité soulevés en première instance, le juge d'appel doit à son tour examiner ces moyens. Si l'un d'entre eux apparaît, au contraire de ce qu'a affirmé le tribunal administratif, de nature à justifier l'annulation, il doit alors le retenir et infirmer la solution des premiers juges. Dans le droit commun du contentieux administratif, le juge d'appel pourrait se borner à ne répondre qu'à ce seul moyen accueilli, sans se prononcer sur aucun des autres moyens écartés en première instance. Mais en application de l'article L. 600-4-1 CU, il doit dans ce cas rechercher et accueillir l'ensemble des moyens pouvant fonder l'annulation²⁹³¹.

²⁹²⁹ CAA Lyon, 21 mars 2019, *Mme Mokadem*, n° 18LY02502, inédit : « En second lieu, pour les motifs retenus par les premiers juges et qu'il y a lieu, pour la cour, d'adopter, aucun des autres moyens soulevés par Mme B... et, en particulier, ses moyens touchant à la légalité interne de la décision en litige, n'était fondé ni, par suite, de nature à justifier le prononcé des injonctions demandées. » (*ibid.*, *Mme B.*, n° 18LY02487, inédit ; *Mme B.*, n° 18LY02507, inédit).

²⁹³⁰ P. ex. : CAA Paris, 27 février 2001, *Association syndicale livre des propriétaires du lotissement Te Maru Ata et a.*, n° 97PA00895, inédit.

²⁹³¹ P. ex. : CE Sect., 22 février 2002, *Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant*, n° 208769, rec. 60 ; CE, 15 novembre 2002, *Commune de Saint-Benoit*, n° 235929, inédit ; CAA Paris, 27 février 2001, *M. et Mme Alfonsi et a.*, n° 97PA00200, inédit ; CAA Lyon, 21 décembre 2001, *SCI La Cluiseraz*, n° 98LY01450, *BJDU*, 2002, p. 154.

1034. Extension des devoirs du juge d'appel saisi d'un jugement d'annulation –

Dans la seconde hypothèse, le juge d'appel est saisi d'un jugement d'annulation qui peut, en application de l'article L. 600-4-1 CU, être fondé sur plusieurs motifs d'illégalité. Deux voies étaient ouvertes : le juge d'appel doit-il examiner, comme les premiers juges, l'ensemble des moyens de légalité invoqués, afin de se prononcer sur l'ensemble de ceux qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation ? Ou peut-il se borner, du moins dans un premier temps, à n'examiner que les seuls moyens retenus par les premiers juges ? Le Conseil d'Etat a retenu cette seconde option dans l'arrêt *Commune de Bohars* de 2001²⁹³². Le juge d'appel doit « se prononcer sur le bien-fondé de tous les moyens d'annulation retenus au soutien de leur décision par les premiers juges ». Deux possibilités s'ensuivent. Si l'un des moyens retenus par les premiers juges « justifie la solution d'annulation », alors « le juge d'appel n'a pas à examiner les autres moyens de première instance ». En revanche, si aucun des moyens retenus par les juges du fond ne justifie la solution d'annulation, « le juge d'appel, saisi par l'effet dévolutif des autres moyens de première instance, examine ces moyens », soit pour les écarter tous, et accueillir l'appel, soit pour retenir l'ensemble de ceux qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation, et rejeter l'appel.

Le Conseil d'Etat fait immédiatement application de la solution consacrée, à l'égard d'un jugement annulant un permis de construire sur le fondement de deux motifs. Il censure le premier motif mais, « d'autre part », confirme le second qui suffit à justifier le jugement d'annulation. L'appel est donc rejeté, sans examen d'aucun autre moyen. Une telle configuration s'est plusieurs fois répétée devant le Conseil d'Etat²⁹³³. Le juge de cassation censure la cour administrative d'appel confirmant un jugement d'annulation sans se prononcer sur l'ensemble des motifs d'illégalité retenus à son soutien par le tribunal administratif²⁹³⁴, ou retenant un nouveau motif d'annulation sans se prononcer sur celui fondant le jugement du tribunal²⁹³⁵.

La solution conduit à distinguer deux groupes de moyens : d'un côté, les moyens retenus par le juge de première instance pour fonder l'annulation, de l'autre, l'ensemble des autres moyens invoqués en première instance. Ce n'est que dans l'hypothèse où le juge d'appel rejette l'ensemble des moyens du premier groupe, qu'il se trouve saisi de ceux du

²⁹³² CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et SARL Minoteries Frances*, n° 218374, rec. 249 ; *BJDU*, 2001, p. 212, concl. Piveteau ; *CJEG*, 2002, p. 246, concl. Piveteau ; *RDI*, 2001, p. 405, obs. Derepas ; *AJDA*, 2001, 655, chron. Guyomar et Collin ; *Dr. adm.* 2001, n° 203, note Piveteau.

²⁹³³ Censurant le premier motif, confirmant le second : CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, n° 257877, rec. 170, concl. Stahl ; *RFDA*, 2005, p. 557, concl. Stahl ; *AJDA*, 2005, p. 1621, chron. Landais et Lenica ; confirmant l'ensemble des motifs d'annulation retenus en première instance : CE, 19 juin 2006, *Pierre-Manuel A.*, n° 278361, inédit.

²⁹³⁴ CE, 19 juillet 2017, *M. B.*, n° 400954, inédit.

²⁹³⁵ CE, 20 avril 2018, *Commune de Belz*, n° 412942, inédit.

second groupe.

1035. Critiques de la jurisprudence *Commune de Bohars* – La jurisprudence *Commune de Bohars* a été saluée au sein de la juridiction administrative pour son pragmatisme²⁹³⁶. Elle appelle cependant une série de critiques.

La première tient à la conception de l'effet dévolutif. Dans le considérant de principe de l'arrêt *Commune de Bohars*, le Conseil d'Etat affirme que le juge d'appel n'est saisi par l'effet dévolutif de l'ensemble des moyens de première instance que s'il censure le raisonnement du tribunal²⁹³⁷. Il s'avère en effet que le juge d'appel a pour pratique de n'examiner les autres moyens soulevés en première instance que dans le cas où il censure le moyen d'annulation retenu par les premiers juges. Mais cette pratique, permettant au juge d'appel de se limiter à confirmer le jugement en ne se prononçant que sur le moyen retenu, n'est en fait, comme le rappellent MM. Guyomar et Collin, « que la manifestation de la règle de l'économie des moyens » appliquée en appel²⁹³⁸. En effet, « dans sa pureté », l'effet dévolutif saisit immédiatement le juge d'appel de l'ensemble des moyens et n'est pas conditionné à la censure des motifs retenus par les premiers juges, comme le rappelle Denis Piveteau dans ses conclusions²⁹³⁹. La solution adoptée par l'arrêt *Commune de Bohars* consiste, dans le cadre de l'effet dévolutif, à faire du juge d'appel, d'abord, un juge du jugement, plutôt qu'un second juge du litige. Autrement dit, le juge d'appel devrait directement rejuger le litige au lieu de se borner à examiner ce qu'ont fait les premiers juges dans la limite des motifs qu'ils ont retenus.

La solution adoptée consiste à cristalliser le débat en appel sur les seuls moyens retenus en première instance. Elle opère un effet réducteur sur le procès. Dans un premier temps, le tribunal administratif économise l'ensemble des moyens écartés pour ne se prononcer que sur les moyens accueillis. Dans un second temps, la cour administrative d'appel ne se prononce que sur ces derniers. L'application de cette jurisprudence empêche le juge d'appel de retenir éventuellement d'autres moyens de légalité qui étaient fondés mais qui avaient été écartés à tort par les premiers juges. En ce sens, la jurisprudence *Commune de*

²⁹³⁶ M. Guyomar, P. Collin, chron. sous CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et SARL Minoteries Frances*, *AJDA*, 2001, p. 652, spéc. p. 654 : solution « intermédiaire et pragmatique, de nature à concilier les garanties conférées aux bénéficiaires d'actes administratifs intervenus en matière d'urbanisme par l'article L. 600-4-1 et les impératifs de bonne administration de la justice », manifestant « Sens du compromis et souci de réalisme ». De même, J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, rec. 170 ; *RFDA*, 2005, p. 557 : « solution équilibrée aux fondements juridiques solides ».

²⁹³⁷ « (...) dans le cas où il estime en revanche qu'aucun des moyens retenus par le tribunal administratif n'est fondé, le juge d'appel, saisi par l'effet dévolutif des autres moyens de première instance, examine ces moyens ».

²⁹³⁸ M. Guyomar, P. Collin, *loc. cit.*, spéc. p. 653.

²⁹³⁹ D. Piveteau, concl. sur CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et a.*, précit. : « l'effet dévolutif ne débute pas après qu'aient été écartés les moyens retenus par le premier jugement d'annulation. ».

Bohars conduit à ce que le juge d'appel ne se prononce pas sur l'ensemble des moyens « *de la requête* » susceptibles de fonder l'annulation, comme le veut l'article L. 600-4-1 CU, mais seulement sur l'ensemble des moyens retenus par les premiers juges. Elle s'écarte des prescriptions de la loi et de la finalité de la réforme.

Le juge d'appel ne se prononce donc pas sur les moyens que le juge de première instance a implicitement écartés. Puisque la décision du juge d'appel se substitue à celle des premiers juges, faut-il considérer qu'il confirme leur rejet implicite, alors même qu'il n'est pas tenu de les examiner ? Il semble qu'il faille au contraire considérer que le juge d'appel n'y apporte aucune réponse, ni explicite ni implicite. Là où il y avait rejet implicite en première instance, est substitué un silence dépourvu de signification.

1036. Généraliser les apports de la jurisprudence *Commune de Bohars* en cas de pluralité des motifs d'annulation – La jurisprudence *Commune de Bohars* n'est donc pas exempte de tout reproche. Ces reproches consistent essentiellement à souligner son insuffisance au regard de l'article L. 600-4-1 CU. En revanche, les obligations qu'elle consacre sont supérieures à celles qui s'imposent au juge administratif en dehors du contentieux de l'urbanisme.

En effet, quand il ne statue pas en matière d'urbanisme, le juge d'appel saisi d'un jugement d'annulation fondé sur plusieurs motifs, continue de pouvoir confirmer l'un de ces motifs et rejeter l'appel sans se prononcer sur les autres. La solution a été rappelée implicitement par un arrêt de 2010, dont la portée sur ce point est explicitée par sa mention dans les tables du recueil : « Le juge d'appel n'est pas tenu de statuer sur chacun des motifs d'annulation retenus par le premier juge dès lors qu'il en retient un justifiant l'annulation et donc le rejet de l'appel. »²⁹⁴⁰ Nous avons déjà évoqué cette pratique qui marque particulièrement l'effet réducteur d'une combinaison de l'économie des moyens avec la substitution de la décision d'appel²⁹⁴¹. Dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU, une telle économie est en revanche censurée²⁹⁴².

Il serait bienvenu, de ce point de vue, que la jurisprudence *Commune de Bohars* soit généralisée, pour imposer à tout juge d'appel saisi d'un jugement d'annulation fondé sur

²⁹⁴⁰ CE, 10 février 2010, *Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes*, n° 327067, rec. t. 929 ; *AJDA*, 2010, p. 293, obs. Brondel ; *RLCT*, 2010, n° 1603, obs. Glaser, n° 1636, note Montain-Domenach. P. ex. : CAA Versailles, 19 février 2009, *Etablissement « Maisons de retraite de Neuilly-sur-Seine »*, n° 07VE02245, inédit. Autrement dit, la jurisprudence *Commune de Bohars* « n'est donc pas transposable dans les situations de droit commun régies par le principe d'économie des moyens. » (L. Derepas, concl. sur CE, 10 février 2010, *Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes*, inédites).

²⁹⁴¹ Cf. n° 284 et 846.

²⁹⁴² CE, 19 juillet 2017, *M. B.*, n° 400954, inédit.

plusieurs motifs, de ne pouvoir le confirmer qu'après s'être prononcé sur l'ensemble de ces motifs.

B. REDÉFINITION DES DEVOIRS DU JUGE DE CASSATION

1037. L'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme a conduit le Conseil d'Etat à redéfinir l'office du juge de cassation saisi d'une décision d'annulation pour excès de pouvoir fondée sur plusieurs motifs (1). Cette redéfinition, par la jurisprudence *Commune de Barcarès*, ouvre une réflexion sur la notion de surabondance des motifs en contentieux de l'excès de pouvoir (2).

I. UNE EXTENSION DES DEVOIRS DU JUGE DE CASSATION SAISI D'UNE DÉCISION D'ANNULATION FONDÉE SUR UNE PLURALITÉ DE MOTIFS

1038. L'office du juge de cassation dans la jurisprudence EDEN – L'office du juge de cassation, en application de la jurisprudence *EDEN*, s'inscrit dans la même logique que celui du juge d'appel : saisi d'un recours dirigé contre le rejet de la demande principale du requérant, il doit « se prononcer sur les moyens, soulevés devant lui, qui contestent les motifs, même implicites, du jugement en ce qu'il a refusé de faire droit à la demande principale. »²⁹⁴³

1039. L'office du juge de cassation dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU – Le Conseil d'Etat a rapidement eu l'occasion de préciser que l'article L. 600-4-1 CU n'imposait pas au juge de cassation de se prononcer sur les moyens non retenus par la décision de suspension ou d'annulation dont il est saisi²⁹⁴⁴. Surtout, l'application de l'article L. 600-4-1 CU a mis en lumière la nécessité de redéfinir l'office du juge de cassation saisi d'une décision d'annulation fondée sur plusieurs motifs. Trois options étaient ouvertes. Première option : appliquer la jurisprudence traditionnelle consistant à accueillir le pourvoi dès lors qu'un motif d'annulation est censuré. Deuxième option : faire évoluer la jurisprudence pour rejeter le pourvoi dès lors qu'un motif d'annulation est fondé. Cette option ouvre elle-même deux voies : l'une dans laquelle le juge peut rejeter le pourvoi sans examiner les moyens dirigés contre les autres motifs d'annulation ; l'autre dans laquelle il doit examiner les moyens dirigés contre les autres motifs avant de rejeter le pourvoi.

²⁹⁴³ CE, 5 avril 2019, *M. Bonato et a.*, n° 420608, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 787.

²⁹⁴⁴ Affirmée en matière de référé-suspension par un arrêt explicite dans les tables du recueil (CE, 28 décembre 2001, *Commune de Béziers*, n° 237137, rec. t. 1123), cette solution s'applique également en contentieux de l'excès de pouvoir.

1040. Jurisprudence traditionnelle – La première option s’appuie sur le principe, rappelé par le président Odent, aux termes duquel « toute décision juridictionnelle qui retient plusieurs motifs également déterminants dont les uns légitiment le dispositif tandis que d’autres seraient erronés devrait être annulée par le juge de cassation »²⁹⁴⁵. L’impossibilité pour le juge de cassation de confirmer un jugement dès lors qu’un de ses motifs déterminants est erroné relève d’une jurisprudence « ferme et répétée » refusant de « transposer en cassation »²⁹⁴⁶ le raisonnement du juge de l’excès de pouvoir par lequel il neutralise les motifs erronés d’une décision administrative s’il apparaît que l’administration aurait pris la même décision sur le fondement des seuls motifs légaux²⁹⁴⁷. De même que confirmer une décision administrative en censurant une partie de ses motifs, revient à se mettre à la place de l’autorité administrative, confirmer un jugement en censurant ses motifs erronés, serait, pour le juge de cassation, se substituer au juge du fond, ce qu’il se refuse.

1041. Première évolution, jurisprudence *Commune de Talloires* – Le Conseil d’Etat s’est cependant détaché de cette solution dans le cadre de l’article L. 600-4-1 CU en considérant, dans un arrêt *Commune de Talloires* de 2002, rendu par les 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, qu’il revenait au juge de cassation de « vérifier (...) que l’un au moins des moyens reconnus comme fondés par la décision qui lui est déférée justifie légalement le dispositif de cette dernière »²⁹⁴⁸. La logique s’inverse : au lieu d’accueillir le pourvoi en cas de motif d’annulation erroné, le juge de cassation rejette le pourvoi en cas de motif d’annulation fondé. Dans l’hypothèse où ils seraient irréguliers, les autres motifs d’annulation sont neutralisés. Appliquant la solution à l’espèce, le Conseil d’Etat valide un premier « motif d’illégalité » qui « suffit à justifier légalement le dispositif de l’arrêt de la cour » et rejette le pourvoi²⁹⁴⁹. La solution a été confirmée en référé²⁹⁵⁰.

1042. Achèvement de l’évolution, jurisprudence *Commune de Barcarès* – Le Conseil d’Etat reste cependant au milieu du guet dans cet arrêt en refusant d’examiner les

²⁹⁴⁵ R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 634.

²⁹⁴⁶ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit.

²⁹⁴⁷ CE Ass., 12 janv. 1968, *Ministre de l’Economie et des Finances c. Dame Perrot*, rec. 39 ; concernant le refus de mettre en œuvre cette pratique en cassation, quelques jours plus tard : CE, 31 janvier 1968, *Lamouré*, rec. t. 1079 ; CE, 31 mars 1971, *Dame Barbet*, rec. 264, rec. t. 1171 ; CE, 12 avril 1972, *Lesaffre*, rec. 281, rec. t. 1209.

²⁹⁴⁸ CE, 30 décembre 2002, *Commune de Talloires et a.*, n° 237392, rec. 511. Jurisprudence qui prévalait également en matière de référé-suspension : CE, 27 août 2001, *Ville de Rennes*, n° 236374, rec. t. 1100, 1124, RDI, 2002, p. 165, obs. Derepas : « Considérant que l’ordonnance attaquée retient un second motif, fondé sur ce que le moyen tiré de ce que le permis attaqué méconnaîtrait également les dispositions de l’article UB10-1.2 est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée ; qu’en raison du caractère surabondant de ce second motif, la circonstance, à la supposer établie, qu’il serait entaché d’une dénaturation des pièces du dossier soumis au juge des référés n’est, en tout état de cause, pas de nature à entraîner l’annulation de l’ordonnance ».

²⁹⁴⁹ *Idem* : CE, 10/9, 3 octobre 2003, *Commune de Fosseuse*, n° 236169, inédit.

²⁹⁵⁰ CE 5/4, 1^{er} mars 2004, *Socquet-Jugular*, n° 258505, rec. t. 825.

moyens dirigés contre les autres motifs d'annulation fondant l'arrêt contesté. Le pourvoi est en effet rejeté « sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens dirigés contre cet arrêt en tant qu'il retient d'autres motifs d'illégalité ». Le refus de se prononcer sur l'ensemble des motifs d'illégalité retenus par le juge du fond est justifié par le fait que l'obligation de réponse prévue par l'article L. 600-4-1 CU ne s'impose qu'au « juge saisi, en première instance ou en appel, de conclusions tendant à l'annulation ou à la suspension d'un acte intervenu en matière d'urbanisme » et serait donc « sans incidence sur l'office du juge de cassation ». D'autres sous-sections semblaient cependant s'être écartées de cet aspect de la jurisprudence *Commune de Talloires*, en examinant en référé l'ensemble des motifs de suspension retenus²⁹⁵¹, voire en affirmant explicitement qu'il appartient au juge des référés saisi d'une ordonnance de suspension fondée sur plusieurs motifs « d'exercer son contrôle de cassation sur chacun des moyens retenus par le juge des référés »²⁹⁵².

Le refus de se prononcer sur les autres motifs retenus par les juges du fond posait problème en laissant « dans l'ombre certains aspects du litige qui avaient pourtant été mis en lumière par les juges du fond. »²⁹⁵³ En cas de rejet du pourvoi en effet, les autres motifs d'annulation retenus par les juges du fond demeurent revêtus de l'autorité de chose jugée et imposent à ce titre des obligations à l'administration²⁹⁵⁴. Le juge de cassation devrait donc se prononcer sur ces motifs d'illégalité afin de ne pas entretenir un doute contraire à la finalité des dispositions de l'article L. 600-4-1 CU.

Dans cette optique la Section du contentieux a fait évoluer les obligations du juge de cassation dans l'arrêt *Commune de Barcarès* du 22 avril 2005²⁹⁵⁵. Conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Stahl, le Conseil d'Etat considère qu'« en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache aux motifs constituant le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle déferée, le juge de cassation ne saurait, sauf à méconnaître son office, prononcer ce rejet sans avoir, au préalable, censuré celui ou ceux de ces motifs qui étaient erronés »²⁹⁵⁶. Tout en validant l'apport de l'arrêt *Commune de Talloires*

²⁹⁵¹ CE, 7/5, 30 décembre 2002, *Jeandey*, *BJDU*, 2003, p. 34, concl. Piveteau.

²⁹⁵² CE, 24 février 2003, *Commune de Saint-Bon Tarentaise Courchevel*, n° 248893, *BJDU*, 2003, p. 271, concl. Vallée.

²⁹⁵³ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit.

²⁹⁵⁴ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit. : cette solution « prive les justiciables d'un contrôle que le Conseil d'Etat leur doit sur des motifs dont l'autorité de chose jugée est susceptible de leur être opposée. ».

²⁹⁵⁵ CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, n° 257877, rec. 170, concl. Stahl ; *RFDA*, 2005, p. 557, concl. Stahl ; *AJDA*, 2005, p. 1621, chron. C. Landais et F. Lenica. Appliquant cette jurisprudence en référé-suspension dans le cadre de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : CE, 23 novembre 2005, *M. et Mme Veber*, n° 279968, rec. t. 1032, *AJDA*, 2006, p. 335.

²⁹⁵⁶ Application, CE, 13 mars 2013, *Société civile immobilière La Colonie*, n° 346916, *AJDA*, 2013, p. 603 : la cour administrative d'appel de Paris avait annulé un jugement du tribunal administratif et un arrêté du maire de Paris délivrant un permis de construire. Elle s'était fondée sur deux motifs d'illégalité : un vice de procédure et

– le rejet du pourvoi lorsqu’un motif d’annulation est validé –, l’arrêt *Commune de Barcarès* en corrige les insuffisances, en imposant au juge de se prononcer sur l’ensemble des motifs d’annulation retenus par les juges du fond. La solution a été étendue au contentieux des référés²⁹⁵⁷. Elle conduit donc le juge de cassation à rejeter le pourvoi après avoir validé l’ensemble des motifs d’annulation retenus²⁹⁵⁸ ou après n’avoir censuré que certains d’entre eux²⁹⁵⁹, ou annule la décision après avoir censuré l’ensemble des motifs retenus²⁹⁶⁰.

1043. Organisé sur des modalités différentes, l’ordre de priorité des moyens soulevés à l’encontre d’une décision d’homologation d’un plan de sauvegarde de l’emploi (PSE) modifie l’office du juge de cassation, et conduit à faire exception à la jurisprudence *Commune de Barcarès*. La priorité des moyens tirés de l’insuffisance du PSE²⁹⁶¹ s’impose au juge du fond sous le contrôle du juge de cassation dont l’office est adapté à ce contentieux particulier : « saisi d’un pourvoi dirigé contre une décision juridictionnelle ayant prononcé l’annulation d’une décision d’homologation en raison de l’insuffisance du plan de sauvegarde de l’emploi », le juge de cassation doit « se prononcer prioritairement (...) sur le bien-fondé de ce motif »²⁹⁶².

Que faire si le juge du fond a également retenu d’autres motifs, non prioritaires, mais

une violation des dispositions du règlement du POS de Paris. Le Conseil d’Etat les examine, pour censurer le premier avant de confirmer le bien-fondé du second : « Considérant qu’il résulte de ce qui précède que l’un des deux motifs retenus par la cour administrative d’appel de Paris justifie légalement l’annulation du permis et, ainsi, le dispositif de l’arrêt attaqué ; que, par suite, [les requérants] ne sont pas fondés à en demander l’annulation ».

²⁹⁵⁷ CE, 23 novembre 2005, *M. et Mme Gilles Weber*, n° 279968, rec. t. 1032 ; *BJDU*, 2006, p. 299, concl. Devys, note J.-C. B. : censure le premier motif, confirme le second ; CE, 26 février 2006, *SCI La Tilleulière*, n° 284349, inédit : censure le premier motif, confirme les trois autres.

²⁹⁵⁸ P. ex., confirmant les deux motifs : CE, 3 avril 2006, *Pierre D.*, n° 258432, inédit ; CE, 6 novembre 2006, *Société Cogedim*, n° 258565, inédit.

²⁹⁵⁹ Censurant le premier motif, validant le second : CE, 7 août 2008, *Commune de Libourne*, n° 288966, *AJDA*, 2008, p. 1569 ; CE, 7 novembre 2012, *Société Energie renouvelable du Languedoc*, n° 351411, inédit ; CE, 14 novembre 2012, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, n° 342327, *AJDA*, 2012, p. 2198 ; CE, 13 mars 2013, *SCI La Colonie*, n° 346916, *AJDA*, 2013, p. 603 ; CE, 27 août 2014, *Commune de Levallois-Perret*, n° 363747, inédit ; CE, 23 décembre 2015, *M. C.*, n° 383490, inédit ; CE, 28 décembre 2017, *Mme B.*, n° 399629, inédit ; CE, 4 avril 2018, *Mme C.*, n° 407445, *AJCT*, 2018, p. 472 ; CE, 6 juin 2012, *Commune d’Aix-en-Provence*, n° 346133, inédit ; CE, 28 décembre 2017, *Société PCE et a.*, n° 402362, *AJCT*, 2018, p. 283 ; CE, 20 mai 2016, *Commune de Montigny-lès-Metz*, n° 382976, *AJDA*, 2016, p. 1043 : « sur les quatre motifs retenus par la cour administrative d’appel de Nancy, conformément aux dispositions de l’article L. 600-4-1 du code de l’urbanisme, trois motifs justifient légalement l’annulation du permis de construire » ; CE, 29 octobre 2012, *Association cultures et citoyenneté de Marne-la-Vallée*, n° 332257, *AJDA*, 2012, p. 2088 : « Considérant qu’il résulte de ce qui précède que sur les cinq motifs retenus par la cour administrative d’appel de Paris, trois motifs justifient légalement l’annulation du permis de construire prononcée par les premiers juges et, par suite, le rejet de la requête d’appel (...) par l’arrêt attaqué ».

²⁹⁶⁰ CE, 18 octobre 2006, *Ministre délégué aux libertés locales*, n° 264292, *AJDA*, 2006, p. 1980, censure les deux motifs retenus par la CAA ; CE, 13 décembre 2013, *M. Belicar*, n° 356097, *AJDA*, 2013, p. 2519 : censure les quatre motifs d’annulation retenus par la CAA ; CE, 28 décembre 2018, *Société Roxim management*, n° 413955, *AJDA*, 2019, p. 8 : censure les deux motifs d’annulation.

²⁹⁶¹ Sur cette jurisprudence, cf. n° 791 et s.

²⁹⁶² CE, 15 mars 2017, *Ministre du travail, de l’emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c. syndicat CGT de la société Bosal Le Rapide et a.*, précit., rec. t. 772.

qui justifient également le dispositif d'annulation du plan ? En application de la jurisprudence *Commune de Barcarès*, le juge de cassation devrait rejeter le pourvoi dès lors que l'un des motifs retenus par les juges du fond justifie le dispositif de la décision juridictionnelle attaquée. Mais cette jurisprudence fondée sur l'équivalence des motifs d'annulation pour excès de pouvoir ne tient pas ici où, précisément, le législateur a consacré l'inéquivalence des motifs d'annulation. Par conséquent, écartant la jurisprudence *Commune de Barcarès*, le Conseil d'Etat considère que, dans ce contentieux particulier, le juge de cassation censurant le motif d'annulation prioritaire doit « annuler la décision juridictionnelle attaquée, alors même qu'elle serait également fondée sur d'autres motifs susceptibles d'en justifier le dispositif ». La censure de l'accueil du moyen prioritaire entraîne mécaniquement l'annulation de la décision juridictionnelle, la validité de l'accueil d'un motif subsidiaire ne suffisant pas à neutraliser l'invalidité de l'accueil d'un moyen prioritaire.

En revanche, en cas de redressement ou de liquidation judiciaire, le législateur n'a pas reconnu de portées différentes aux motifs d'illégalité, si bien qu'aucun ordre de priorité ne s'impose au juge. L'équivalence des moyens permet alors, à nouveau, leur économie et permet, comme le Conseil d'Etat le rappelle, d'appliquer dans ce cas la jurisprudence *Commune de Barcarès en cassation*²⁹⁶³.

1044. Comparaison des jurisprudences *Commune de Bohars en appel*, et *Commune de Barcarès en cassation* – La comparaison des jurisprudences *Commune de Bohars*, relativement à l'office du juge d'appel, et *Commune de Barcarès*, relativement à l'office du juge de cassation, appelle une série de remarques. Ces arrêts ont en commun d'imposer au juge de se prononcer sur l'ensemble des moyens retenus par la décision contestée. Mais cette concentration sur les seuls motifs retenus par les juges précédents se justifie bien mieux en cassation qu'en appel, puisqu'il est normal pour le premier d'être un juge du jugement, alors que le second, en tant que second juge du litige, devrait examiner l'ensemble des moyens invoqués en première instance.

Ces deux jurisprudences divergent par ailleurs quant à leur champ d'application : l'obligation d'examen de l'ensemble des motifs d'annulation en appel ne concerne que le contentieux de l'urbanisme, tandis que cette même obligation en cassation est générale. Si le Conseil d'Etat précise, dans *Commune de Barcarès*, que « cette règle trouve en particulier à

²⁹⁶³ CE, 15 mars 2017, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c. syndicat CGT de la société Bosal Le Rapide et a.*, précit. : « il appartient dans ce cas au juge de cassation, si l'un des moyens reconnus comme fondés par cette décision en justifie légalement le dispositif d'annulation, de rejeter le pourvoi ; que, toutefois, en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache aux motifs constituant le soutien nécessaire d'un dispositif d'annulation en excès de pouvoir, le juge de cassation ne saurait, sauf à méconnaître son office, prononcer ce rejet sans avoir, au préalable, censuré celui ou ceux de ces motifs qui seraient erronés ».

s'appliquer » dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU, elle ne s'y limite pas et l'on en trouve des applications en dehors du contentieux de l'urbanisme²⁹⁶⁴. Cette généralisation doit être saluée, et nous avons dit qu'elle devrait s'imposer également en appel. Il est à cet égard remarquable qu'une remise en cause limitée de l'économie des moyens conduise à une évolution générale de l'office du juge de cassation, illustrant l'interconnexion des règles du contentieux administratif.

1045. Enfin faut-il noter que la jurisprudence *Commune de Barcarès* est de nature à davantage inciter les juges du fond à retenir plusieurs motifs d'annulation, c'est-à-dire à déroger volontairement au principe de l'économie des moyens. Au lieu d'accroître les risques de censure de leur décision, l'accueil d'un moyen supplémentaire la renforce au contraire, dès lors qu'un second motif d'annulation fondé sauvera la décision au cas où un premier motif s'avèrerait irrégulier²⁹⁶⁵.

2. UNE RÉFLEXION OUVERTE SUR LA NOTION DE SURABONDANCE DES MOTIFS

1046. La jurisprudence *Commune de Barcarès* pose la question suivante : quand le juge de l'excès de pouvoir accueille un second motif d'annulation, dérogeant au principe de l'économie des moyens, rédige-t-il un motif surabondant ? La réponse sera affirmative si l'on adopte une conception large de la surabondance, englobant surabondance directe et indirecte (a) ; elle sera négative si l'on en admet seulement une conception restreinte, limitée à la surabondance directe (b).

a. Le motif d'annulation supplémentaire inclus dans une acception large de la surabondance

1047. Dès lors qu'un motif n'est pas de nature à justifier le dispositif, il est surabondant. Sa surabondance est directe, puisqu'elle s'apprécie dans son rapport direct à la solution. Mais un motif qui justifie le dispositif, peut également être surabondant, dans une conception élargie de la notion, dès lors que d'autres motifs suffisent à justifier le dispositif. Son caractère non nécessaire au dispositif s'apprécie indirectement, compte tenu de l'existence d'autres motifs²⁹⁶⁶.

²⁹⁶⁴ P. ex. : CE, 30 mai 2007, *ONILAIT*, n° 279511, inédit ; CE, 26 décembre 2008, *Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c. SCI Mirabeau*, n° 308039, *AJDI*, 2010, p. 400 ; CE, 5 mai 2010, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c. Mme Bachet*, n° 239915, rec. t. 725, 932.

²⁹⁶⁵ V. sur ce point, relativement au contentieux judiciaire, J. Boré, L. Boré, *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5^e éd., 2015, n° 83.54, p. 510.

²⁹⁶⁶ Sur cette conception, cf. également n° 609.

1048. Surabondance indirecte des motifs d'une décision administrative – La notion de surabondance indirecte se manifeste dans la technique de la neutralisation de motifs d'une décision administrative²⁹⁶⁷. Lorsqu'une décision administrative, dont la légalité est contestée devant le juge, est fondée sur plusieurs motifs, dont l'un s'avère légal, le juge peut rejeter le moyen tiré de l'illégalité des motifs dès lors qu'il considère que l'administration « aurait pris la même décision » en se fondant uniquement sur le motif légal²⁹⁶⁸. L'éventuelle illégalité des autres motifs ne peut alors entraîner la censure de la décision, et les moyens les contestant sont écartés comme inopérants²⁹⁶⁹. Dans sa thèse sur *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Bernard Pacteau évoque, à propos de cette technique, « l'exception de motif surabondant »²⁹⁷⁰ ; dans sa thèse sur *l'Inopérance des moyens dans le contentieux administratif français*, Florian Poulet évoque l'« inopérance pour cause de surabondance »²⁹⁷¹. Le juge peut valider un motif et ne pas examiner les autres, quand bien même ils seraient en mesure, pris isolément, de justifier directement le dispositif. Il s'agit d'un cas de surabondance indirecte.

1049. Surabondance indirecte des motifs d'une décision juridictionnelle – Certaines jurisprudences du Conseil d'Etat peuvent se lire comme admettant la surabondance de motifs qui, tout en justifiant directement le contenu du dispositif, sont considérés comme surabondants compte tenu de l'existence d'un autre motif, lui-même suffisant à déterminer la solution. Dans la décision *Larcebeau* de 1997²⁹⁷², le Conseil d'Etat rejette un pourvoi contre un arrêt fondé sur deux motifs justifiant chacun le rejet de la demande. Après avoir validé le premier motif de rejet, il considère « que, dès lors que ce motif est de nature à justifier, à lui seul, le dispositif de l'arrêt de la cour, les moyens soulevés par [le requérant] à l'encontre des autres motifs de cet arrêt sont inopérants »²⁹⁷³. Le juge applique au second motif de rejet la jurisprudence selon laquelle est inopérant le moyen contestant un motif surabondant. La tentation est alors d'interpréter cette décision comme jugeant que « sont surabondants les motifs d'un arrêt qui s'ajoutent à un motif suffisant pour en justifier le dispositif. »²⁹⁷⁴ En l'absence d'indication de sa surabondance par le juge lui-même, en recourant par exemple à la

²⁹⁶⁷ CE Ass., 13 janvier 1968, *Dame Perrot*, rec. 39 ; *AJDA*, 1968, p. 179, concl. Kahn.

²⁹⁶⁸ P. ex. : CE Ass., 19 mai 2004, *Consorts Bourbon*, n° 236470, rec. 232, rec. t. 847 ; CE, 9 juillet 2003, *Société BLM*, n° 232372, rec. t. 945.

²⁹⁶⁹ P. ex. : CE, 18 mars 1998, *Union nationale des associations familiales et a.*, n° 181463, rec. 93 ; CE, 12 avril 2012, *Société Alsass et a.*, n° 335442, rec. t. 594.

²⁹⁷⁰ B. Pacteau, *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, *op. cit.*, p. 107 sqq. Avec cette technique, « le juge excuse l'acte dont seule une partie des motifs justificatifs est irrégulière et qui resterait suffisamment justifié légalement par ceux de ses autres motifs qui ont échappé à la critique du juge. », p. 89.

²⁹⁷¹ F. Poulet, *op. cit.*, p. 419.

²⁹⁷² CE, 30 avril 1997, *Larcebeau*, n° 152391, rec. t. 1043.

²⁹⁷³ Pour un exemple similaire : CE Ass., 13 mai 2011, *Lazare*, n° 329290, rec. 235, 11^{ème} cons.

²⁹⁷⁴ C. Landais, concl. sur CE, 27 octobre 2011, *L'association de défense des victimes de l'amiante de Cherbourg*, *RDSS*, 2012, p. 151.

formule « au surplus », le juge se permet une « appréciation objective du caractère surabondant d'un motif »²⁹⁷⁵. Comme l'explique Vincent Daumas, la jurisprudence du Conseil d'Etat « a progressivement glissé d'une vision stricte, subjectiviste et littéraliste du motif surabondant à une vision beaucoup plus large et objective », consistant à admettre « l'existence de motifs “nécessairement” surabondants »²⁹⁷⁶.

1050. Surabondance indirecte d'un second motif de rejet – La décision *Association de défense des victimes de l'amiante de Cherbourg* s'inscrit dans cette lignée²⁹⁷⁷, tout comme l'arrêt *Piasco*, mentionné aux tables sur ce point et appliquant la notion de surabondance indirecte aux motifs de rejet pour irrecevabilité²⁹⁷⁸.

1051. Surabondance indirecte d'un second motif d'annulation – Dans un arrêt *Commune de Rayol Canadel* de 1994, le Conseil d'Etat considère qu'un tribunal administratif, pour annuler les dispositions d'un plan d'occupation des sols, « aurait pu ne se fonder que sur les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme » et « qu'ainsi la circonstance que ce tribunal se soit aussi fondé, à tort, sur les dispositions de l'article R. 146-1-6 de ce même code qui n'étaient pas applicables, est sans incidence sur la validité du jugement attaqué »²⁹⁷⁹. Le fichage aux tables évoque la validité du jugement fondé sur un motif surabondant erroné. Il en va de même, affirmait déjà le Conseil d'Etat dans un arrêt de 1976 également fiché sur ce point, en cas de jugement d'annulation d'une élection fondée sur deux motifs dont l'un seulement est erroné²⁹⁸⁰. D'autres arrêts qualifient de surabondant un

²⁹⁷⁵ *Ibid.*

²⁹⁷⁶ V. Daumas, concl. sur CE, 2 avril 2015, *Fabrice A.*, n° 367573, via ArianeWeb.

²⁹⁷⁷ CE, 27 octobre 2011, *Association de défense des victimes de l'amiante de Cherbourg*, n° 338882, rec. 533 ; *AJDA*, 2012, p. 64 ; *RDSS*, 2012, p. 151, concl. Landais. Les juges du fond, pour rejeter la requête dont ils étaient saisis, s'étaient fondés sur deux motifs, chacun suffisant à justifier à lui seul le dispositif de rejet. Le Conseil d'Etat accepte de regarder comme surabondant le second motif, dès lors que le premier est fondé. En l'espèce, le premier motif de rejet « justifiait nécessairement, à lui seul, le dispositif de rejet de l'appel ; que si la cour a, à tort, fondé également sa décision sur un second motif (...), il résulte de ce qui vient d'être dit qu'un tel motif ne peut qu'être regardé comme surabondant ; qu'il ne saurait dès lors, quel qu'en soit le bien-fondé, entraîner l'annulation de l'arrêt litigieux ».

²⁹⁷⁸ CE, 25 janvier 2012, *Piasco*, n° 344705, rec. t. 661 ; *AJDA*, 2012, p. 187. Les juges du fond avaient rejeté une requête sur la base de deux motifs d'irrecevabilité. Le Conseil d'Etat a affirmé en l'espèce que le motif tiré du défaut d'intérêt pour agir « justifiait nécessairement, à lui seul, le dispositif de rejet de cette demande ; qu'il suit de là qu'est inopérant le moyen tiré de ce que l'autre motif d'irrecevabilité relevé par le tribunal administratif serait erroné ». Confirmé par CE, 30 décembre 2015, *Société Les laboratoires Servier*, n° 372230, rec. 493, *AJDA*, 2014, p. 14. Pour d'autres applications : CE, 10 février 2014, *Société garage Jean Jaurès*, n° 359239, inédit ; CE, 15 novembre 2012, *Jean-Michel B.*, n° 354255, aux tables sur un autre point.

²⁹⁷⁹ CE, 14 janvier 1994, *Commune du Rayol Canadel*, n° 127025, rec. t. 1129.

²⁹⁸⁰ CE, 7 juillet 1976, *Elections au Conseil régional de l'Ordre des architectes Provence Côté d'Azur*, rec. t. 1065 (mention identique dans les tables décennales 1975-1984, vol. 5, n° 1129, p. 5041) : « *Pluralité de motifs retenus par les premiers juges.* – Tribunal administratif s'étant fondé, pour annuler des opérations électorales, sur deux motifs dont l'un est erroné. Le second motif ne présentant pas un caractère accessoire, et son bien-fondé n'étant pas discuté par l'appelant, il y a lieu de maintenir l'annulation des opérations électorales contestées. ».

second motif d'annulation retenu par le juge de l'excès de pouvoir²⁹⁸¹, ou un second moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision et retenu par le juge du référé-suspension²⁹⁸².

1052. Arguments conduisant à qualifier de surabondant un second motif d'annulation pour excès de pouvoir – L'arrêt *Commune de Barcarès*²⁹⁸³ précise qu'en cas d'annulation fondée sur plusieurs motifs, « l'un quelconque des moyens retenus par le juge du fond peut suffire alors à justifier son dispositif d'annulation », de telle sorte que si l'un d'entre eux « justifie légalement le dispositif », alors le juge de cassation doit rejeter le pourvoi. Il lui revient tout de même de censurer les autres motifs erronés, qui se trouvent, d'une certaine façon, neutralisés : leur irrégularité ne vicie pas la décision... ce qui revient à attacher à l'irrégularité d'un tel motif les mêmes conséquences qu'à un motif considéré comme surabondant²⁹⁸⁴.

Dès lors, si dans les arrêts *Association de défense des victimes de l'amiante de Cherbourg* et *Piasco* précités, le Conseil d'Etat qualifie de « surabondant » un second motif de rejet, pourtant suffisant à fonder le dispositif, pourquoi ne pas en faire de même d'un second motif d'annulation pour excès de pouvoir ?

L'appréciation du caractère surabondant d'un second motif d'annulation pour excès de pouvoir ne nécessite pas de s'immiscer dans l'esprit des juges, puisque l'on sait avec certitude que l'accueil d'un moyen de légalité suffit à justifier l'annulation, et qu'ainsi le juge de l'excès de pouvoir aurait pris la même décision d'annulation en se fondant uniquement sur l'un ou l'autre moyen. La méthode de ce juge consistant à répondre moyen par moyen facilite

²⁹⁸¹ CE, 8 juillet 2002, *Kerminon*, n° 226471, rec. 266, *AJDA*, 2002, p. 1196 ; CE, 6 janvier 1995, *Commune de Montereau-Fault-Yonne*, n° 139609, inédit. Dans un arrêt de 2004, la cour administrative d'appel de Paris statue suite à un jugement d'annulation fondé sur deux motifs. Elle valide le premier motif puis considère « en second lieu, qu'en retenant d'office un second motif constitué par l'incompétence de l'auteur de l'acte, sans avoir mis en œuvre la procédure d'information des parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les premiers juges n'ont pas entaché leur jugement d'irrégularité dès lors que ce second motif était surabondant », CAA Paris, 8 juillet 2004, *Région Île de France*, n° 01PA01073, *AJDA*, 2004, p. 2013.

²⁹⁸² CE, 27 août 2001, *Ville de Rennes*, n° 236374, rec. t. 1100, ainsi mentionné aux tables : « Ordonnance octroyant la suspension fondée sur ce que, en l'état de l'instruction, deux moyens sont de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée. En raison du caractère surabondant du second motif, la circonstance qu'il serait entaché d'une dénaturation des pièces du dossier soumis au juge des référés n'est pas de nature à entraîner l'annulation de l'ordonnance. ».

²⁹⁸³ CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit.

²⁹⁸⁴ Une erreur de droit entachant un motif surabondant n'est pas de nature à entraîner l'annulation de la décision, CE, 17 octobre 1958, *Ministre de l'Intérieur c. sieur Mottard*, rec. 490 ; CE, 6 mars 1957, *Société nouvelle des Glacières de Paris*, rec. 144, rec. t. 1514 (recours en cassation) : « (...) ce motif doit être réputé comme présentant en l'espèce un caractère surabondant ; que, dès lors, à supposer même qu'il soit entaché d'une erreur de droit ou de fait, cette circonstance ne serait pas susceptible d'entacher la décision déférée d'une irrégularité de nature à en entraîner l'annulation ». Le Conseil d'Etat fait évoluer l'office du juge de cassation sur ce point. Odent exposait ainsi la solution qui prévalait auparavant : « Toute décision juridictionnelle qui retient plusieurs motifs également déterminants dont les uns légitiment le dispositif tandis que d'autres seraient erronés devrait être annulée par le juge de cassation », in R. Odent, *op. cit.*, t. 2, p. 634. P. ex. : CE, 31 mars 1971, *Dame Barbet*, rec. 264.

aussi l'identification des motifs. Une telle analyse ne saurait donc souffrir de la critique relative à la subjectivité et l'incertitude dans l'identification de la surabondance d'un motif²⁹⁸⁵.

Aussi, une certaine appréciation de l'autorité de chose jugée attachée aux motifs soutiens nécessaires du dispositif pourrait mettre en doute la reconnaissance d'une telle qualité à un second motif d'annulation pour excès de pouvoir. Selon M. de Béchillon, « Les mots paraissent s'imposer : est "soutien nécessaire" la phase d'un raisonnement dont on ne peut faire l'économie pour parvenir à la solution du litige. *Nécessaire* devient donc *indispensable*. »²⁹⁸⁶ Or, à suivre cette analyse, le second motif d'annulation, n'étant pas indispensable à la justification de la solution, ne saurait être considéré comme soutien nécessaire du dispositif, et se trouverait dénué, dès lors, de l'autorité de chose jugée à l'instar de tout motif surabondant.

Enfin, argument peut être tiré du régime de l'intérêt à faire appel. Celui-ci s'apprécie par rapport au dispositif d'une décision juridictionnelle : si son contenu n'est pas remis en cause, la requête d'appel sera rejetée pour irrecevabilité²⁹⁸⁷. Or, si l'appelant, contestant une décision d'annulation pour excès de pouvoir fondée sur plusieurs motifs d'illégalité, se borne à ne remettre en cause qu'un seul ou certains d'entre eux, il ne peut être regardé comme mettant en cause son dispositif ; l'intérêt à faire appel lui est alors dénié²⁹⁸⁸. Cette solution confirme que l'éventuelle censure d'un seul des deux motifs d'illégalité demeurerait sans influence sur le dispositif de la décision, incapacité caractéristique du motif surabondant.

Il n'est donc pas étonnant de lire dans la chronique du Conseil d'Etat sous l'arrêt *Commune de Barcarès*, que « dans la mesure où un seul motif suffit à justifier une annulation pour excès de pouvoir, les autres motifs retenus par les juges du fond pourraient toujours être regardés par le juge de cassation, c'est-à-dire *a posteriori*, comme objectivement

²⁹⁸⁵ Cette critique est portée notamment à la Cour de cassation : « En elle-même la légitimité de la technique de "l'abstraction faite du motif surabondant" peut prêter à discussion car comment la Cour de cassation peut-elle être certaine, spécialement dans les domaines où elle n'exerce pas de contrôle, que le motif erroné n'a pas été en réalité déterminant dans le raisonnement des juges du fond et n'a pas vicié l'ensemble de la décision. », M.-N. Jobard-Bachelier, X. Bachelier, J. Buk Laurent, *La technique de cassation. Pourvois et arrêts en matière civile*, Dalloz, 8^e éd., 2013, p. 52.

²⁹⁸⁶ D. de Béchillon, « Sur l'identification de la chose jugée dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *RDP*, 1994, p. 1793, spéc. p. 1822 (souligné par l'auteur).

²⁹⁸⁷ CE Sect., 28 janvier 1966, *Société La Purfina*, précit.

²⁹⁸⁸ CE, 4 novembre 1964, *Ministre de l'Agriculture c. Marolleau*, rec. 513, rec. t. 982 : irrecevabilité de l'appel d'un ministre se bornant, à l'encontre d'un jugement d'annulation, à ne contester que l'un des deux motifs d'illégalité retenus par les premiers juges. Or, le second motif, « dont le ministre ne conteste pas le bien-fondé, était à lui seul de nature à justifier l'annulation de la décision de la commission départementale ; que, dans ces conditions, la circonstance que l'autre motif retenu par le tribunal administratif serait entaché d'une erreur de droit, ne saurait avoir aucune influence sur le dispositif du jugement attaqué ; qu'ainsi le recours du ministre se borne à contester les motifs dudit jugement et non son dispositif ; qu'il n'est, dès lors, pas recevable ».

surabondants ou inutiles pour justifier le dispositif. »²⁹⁸⁹

Une série d'éléments met cependant en doute la pertinence de l'analyse selon laquelle un second motif d'annulation pour excès de pouvoir devrait être qualifié de surabondant.

b. Le motif d'annulation supplémentaire exclu d'une acception restreinte de la surabondance

1053. Arguments déniaient la surabondance d'un second motif d'annulation pour excès de pouvoir – Une pluralité d'arguments conduisent à ne pas qualifier de surabondant un second motif d'annulation pour excès de pouvoir.

Premièrement, il semble que le Conseil d'Etat ait souhaité se maintenir dans la seule conception de la surabondance directe. Dans l'arrêt *Commune de Barcarès*, il ne qualifie pas un motif supplémentaire d'annulation pour excès de pouvoir de surabondant, alors qu'il emploie cette terminologie pour exposer l'office du juge saisi d'une décision fondée sur une pluralité de motifs en dehors du cas particulier de l'excès de pouvoir²⁹⁹⁰.

Deuxièmement, les conclusions du commissaire du gouvernement adoptent une conception limitée à la surabondance directe : « aucun des différents motifs d'illégalité justifiant ensemble un dispositif d'annulation pour excès de pouvoir, placés par le juge sur un même plan, (...), ne présente un caractère surabondant. Ces différents motifs sont, au contraire, tous également déterminants (...) »²⁹⁹¹.

Troisièmement, le Conseil d'Etat impose au juge de cassation d'examiner les motifs d'annulation supplémentaires, au lieu de considérer que les moyens dirigés à leur encontre sont inopérants, comme le voudrait une jurisprudence bien établie²⁹⁹². Cependant, le refus de considérer de tels moyens comme inopérants peut s'analyser, non pas comme un refus de considérer les motifs visés comme surabondants, mais comme un effort nécessaire pour éclairer le contenu de la chose jugée, dans la logique d'une bonne administration de la justice.

Quatrièmement, quand le juge de l'excès de pouvoir accueille deux motifs d'annulation, l'un et l'autre constituant chacun, pris isolément, un soutien nécessaire du

²⁹⁸⁹ C. Landais, F. Lenica, chron. sous CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, AJDA, 2005, p. 1621, spéc. p. 1623.

²⁹⁹⁰ CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit. : « saisi d'un pourvoi dirigé contre une décision juridictionnelle reposant sur plusieurs motifs dont l'un est erroné, le juge de cassation, à qui il n'appartient pas de rechercher si la juridiction aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur les autres motifs, doit, hormis le cas où ce motif erroné présenterait un caractère surabondant, accueillir le pourvoi ».

²⁹⁹¹ J.-H. Stahl, concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, rec. 170 ; RFDA, 2005, p. 557.

²⁹⁹² Un moyen contestant un motif surabondant est inopérant : CE, 30 avril 1997, *Larcebeau*, précit. ; CE, 30 décembre 2015, *Société Les Laboratoires Servier*, précit.

dispositif, tous deux se trouvent revêtus de l'autorité de chose jugée²⁹⁹³, caractéristique exclue pour un motif surabondant. Cette solution a été affirmée par un arrêt *Assemblée territoriale de la Polynésie française* du 6 janvier 1995²⁹⁹⁴ ; elle est rappelée par l'arrêt *Commune de Barcarès*²⁹⁹⁵.

1054. Propos conclusifs – La notion de surabondance indirecte est attrayante mais imparfaite. Attrayante car elle permet de décrire le cas particulier de motifs qui, tout à la fois, justifient le dispositif sans lui être indispensables. Imparfaite cependant, car comme l'explique Xavier Domino, le fait même de qualifier de surabondant un second motif de rejet n'est pas exempt de critiques : « à la différence des vrais motifs surabondants, qui le sont par essence, ceux-là ne deviennent “surabondants” que par l'effet d'un raisonnement en cassation, raisonnement qui a quelque chose de contingent. »²⁹⁹⁶ Si le juge choisit de valider le premier motif de rejet, le second apparaît surabondant ; s'il choisit d'abord de valider le second, c'est le premier qui apparaît surabondant. Le juge jouit alors d'« une très grande liberté, bien plus grande que face à un “vrai” moyen surabondant »²⁹⁹⁷. Un tel motif ne devient surabondant qu'à raison de la motivation adoptée par le juge de cassation, motivation qui aurait pu, différemment, constater la surabondance de l'autre motif²⁹⁹⁸. C'est pointer ici la faiblesse de la notion de surabondance indirecte qui permet de considérer qu'un motif peut devenir surabondant compte tenu d'autres motifs, mais qu'il n'est pas nécessairement surabondant compte tenu de ses qualités propres. Le recours à la notion de surabondance pour de tels motifs conduit, selon M. Domino, à l'obscurcir, si bien qu'il propose de ne pas la solliciter en de pareilles hypothèses. Ainsi de la faiblesse de la notion de surabondance indirecte pour qualifier le motif d'annulation supplémentaire : ce dernier n'est pas, en soit, surabondant, il le devient à raison d'une lecture *a posteriori* des motifs de la décision, lecture pouvant

²⁹⁹³ En application de la jurisprudence CE, 28 décembre 1949, *Société des automobiles Berliet*, rec. 579 ; D., 1950, p. 383, note Weil.

²⁹⁹⁴ CE, 6 janvier 1995, *Assemblée territoriale de la Polynésie française*, n° 152654, rec. 10, rec. t. 986 : le tribunal administratif de Papeete avait annulé pour excès de pouvoir un acte administratif en se fondant à la fois sur l'incompétence de son auteur et la violation du principe d'égal accès à la fonction publique. Le Conseil d'Etat considéra que ces deux motifs d'illégalité bénéficiaient également de l'autorité de chose jugée, « chacun de ces deux motifs étant le support nécessaire du dispositif de ce jugement ».

²⁹⁹⁵ Le Conseil d'Etat y indique que c'est « en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache aux motifs constituant le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle », que le juge de cassation doit se prononcer sur les autres motifs d'annulation pour excès de pouvoir, CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, précit.

²⁹⁹⁶ X. Domino, concl. sur CE, 9 novembre 2015, *M. et Mme Jean-Pierre Vandenbuck*, BJDU, 2016, p. 70.

²⁹⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁹⁸ Pour un cas où le juge de cassation, dans un premier temps, censure le premier motif de rejet puis, dans un second temps, valide le second motif de rejet en précisant que celui-ci « n'était pas surabondant », pour finalement rejeter le pourvoi dès lors que « ce motif justifie à lui seul le rejet » prononcé par la décision attaquée, CE, 17 décembre 2014, *M. Serval*, n° 369037, rec. 392 ; AJDA, 2014, p. 2501, *ibid.*, 2015, p. 1427, note Claeys ; *Gaz. Pal.*, 2015, n° 28-29, note Guyomar ; LPA, 2015, p. 3, obs. Rouault.

elle-même conduire à considérer, selon l'angle de vue adopté, que l'un ou l'autre motif d'annulation – donc potentiellement les deux – est surabondant.

*

CONCLUSION DE SECTION

1055. Les restrictions apportées à l'économie des moyens nécessitent certaines adaptations du régime de la contestation des décisions juridictionnelles, en appel et en cassation, au double plan de l'intérêt à agir des parties et de l'office du juge.

1056. Appel et cassation suite à l'encadrement de l'économie des moyens – Grâce à la jurisprudence *EDEN*, le requérant contestant le rejet de sa demande d'injonction formulée à titre principal, peut désormais demander au juge d'appel d'examiner si les moyens de légalité qu'il a invoqués au soutien de cette demande sont susceptibles d'être accueillis. Avant que la priorisation des moyens, alignée sur une priorisation des conclusions, soit imposée par le Conseil d'Etat, le requérant butait sur la jurisprudence selon laquelle il n'était pas recevable à discuter en appel des motifs d'annulation au soutien d'une remise en cause de la décision du juge relative à l'injonction. La jurisprudence *EDEN* doit être saluée sur ce point. Le juge d'appel, comme le juge de cassation, doit désormais examiner si la demande principale rejetée en première instance pouvait être accueillie. Son rôle est d'autant plus essentiel que la demande principale peut être rejetée implicitement par les premiers juges, auquel cas il revient au juge d'appel de substituer à ce silence une réponse explicite.

1057. Appel et cassation suite à l'interdiction de l'économie des moyens – L'interdiction de l'économie des moyens conduit à davantage de modifications comme l'illustre l'article L. 600-4-1 CU, conduisant à l'extension à la fois de l'intérêt à agir et des devoirs du juge supérieur. L'intérêt à agir a ainsi été reconnu, tant en appel qu'en cassation, à l'administration dont l'acte a été annulé, pour ne contester qu'une partie des motifs d'annulation retenus, donc sans remettre en cause le dispositif d'annulation. Elle peut également reprocher au juge du fond de n'avoir pas répondu à l'un des moyens de la partie adverse. L'interdiction de l'économie des moyens procède d'une revalorisation du rôle des motifs qui peuvent désormais être discutés en appel et en cassation indépendamment de la remise en cause du dispositif. Ce découplage entre motifs et dispositifs se retrouve dans les devoirs du juge. Dans le cadre de l'article L. 600-4-1 CU, le juge d'appel saisi d'un jugement d'annulation fondé sur plusieurs motifs doit examiner l'ensemble de ces motifs, alors même que l'un d'entre eux suffit à confirmer l'annulation décidée par les premiers juges. Cette

jurisprudence mérite d'être généralisée au droit commun du contentieux qui autorise le juge d'appel à confirmer un motif sans se prononcer sur les autres. Cependant, il eut été plus conforme à la finalité de l'article L. 600-4-1 CU, et à l'office du juge d'appel, qui est de rejurer le litige plutôt que juger le jugement, de lui imposer, dans ce cadre, de se prononcer, comme le juge de première instance, sur l'ensemble des moyens invoqués en appel, et non de pouvoir se borner aux seuls moyens retenus par les premiers juges.

Sur le terrain de l'office du juge de cassation, l'article L. 600-4-1 CU a mis en lumière la problématique des décisions d'annulation fondées sur plusieurs motifs d'illégalité, chacun justifiant le dispositif. Elle a conduit à un réagencement général de l'office du juge de cassation en contentieux de la légalité qui, saisi d'une telle décision, doit désormais rejeter le pourvoi si l'un des motifs d'annulation retenus suffit à confirmer le dispositif d'annulation. De plus, l'économie des moyens lui est interdite : même s'il valide l'un des motifs d'annulation, il doit se prononcer sur l'ensemble des autres motifs d'annulation. L'extension des devoirs du juge de première instance se transmet aux juges d'appel et de cassation.

* *

CONCLUSION DE CHAPITRE

1058. De la redéfinition des conditions à la redéfinition des conséquences – Ce second Titre est construit sur le même modèle que le précédent : la systématisation, d'abord, d'un régime juridique de base fondé sur des principes cohérents, puis l'analyse des modifications qui lui sont apportées par les restrictions de l'économie des moyens. Une comparaison est donc possible, qui conduit à une première constatation : les restrictions de l'économie des moyens modifient à la fois ses conditions et ses conséquences. Y'a-t-il une transmission logique des premières vers les secondes ? Il faut ici distinguer les questions étudiées. La réponse est affirmative concernant les modifications du régime de l'appel et de la cassation. L'extension de l'intérêt à contester une décision juridictionnelle, comme l'extension des devoirs du juge d'appel et de cassation, apparaissent comme les conséquences nécessaires de l'interdiction de l'économie des moyens. Elles sont des adaptations à la revalorisation du rôle des motifs. Il n'y a, en revanche, rien de nécessaire, entre l'interdiction ou l'encadrement de l'économie des moyens, d'un côté, et l'extension du champ de l'implicite, de l'autre. Ce dernier n'est nullement inscrit dans la logique des restrictions de l'économie des moyens. Il procède de la volonté du Conseil d'Etat de circonscrire la portée de ces restrictions sur les obligations du juge : maintenir, dans une certaine mesure, le droit au

silence sur certains moyens, en attribuant une signification à ce silence. L'extension des hypothèses de rejet implicite engendrées par l'article L. 600-4-1 CU et la jurisprudence *EDEN*, principales restrictions de l'économie des moyens, n'est pas une conséquence nécessaire mais le résultat du pragmatisme du Conseil d'Etat veillant à répondre à la crise de l'économie des moyens en minimisant les obligations et la charge de travail pesant sur les magistrats administratifs.

* * *

CONCLUSION DE TITRE

1059. La cohérence du régime général : l'absence de valeur du silence – Comme à l'égard du précédent titre relatif aux conditions de l'économie des moyens, il a fallu ici proposer une systématisation du régime de ses conséquences. Systématisation nécessaire afin d'appréhender les modifications engendrées par les restrictions apportées à l'économie des moyens. Il en ressort que les conséquences de l'économie des moyens sont dominées par un principe : pour *faire*, le juge doit *dire*. Quand le juge économise un moyen, il ne décide rien : le moyen économisé n'est en principe ni accueilli ni rejeté. Un moyen peut en effet connaître trois sorts différents, et seulement trois : être accueilli, rejeté ou économisé. Autrement dit, quand le juge ne *dit* rien, en principe, il ne *fait* rien, l'économie d'un moyen n'entraînant pas de décision implicite. Ce principe a pour corollaire que le silence irrégulier du juge constitue un vice de légalité externe apprécié indépendamment de la valeur du moyen économisé, qui peut être apprécié comme une forme d'*infra petita* et à l'égard duquel doit être privilégiée la qualification de défaut de réponse à moyen, plutôt que celle d'omission à statuer ou de motivation insuffisante.

1060. Redéfinition du défaut de réponse à moyen et extension du champ de l'implicite – Ce régime général, fondé sur l'absence de valeur du silence juridictionnel, est source de garanties et fournit le cadre de référence à l'appui duquel observer, et si besoin critiquer, les évolutions du droit. Celles-ci dessinent, en effet, des perspectives sources de scepticisme. Deux tendances appellent particulièrement la vigilance, dans l'ensemble du régime de l'obligation de réponse aux moyens. Premièrement, une tendance qui consisterait à conditionner la censure du défaut de réponse à moyen à la valeur du moyen irrégulièrement économisé : l'omission d'un moyen manifestement infondé ou dépourvu de caractère sérieux n'entraînerait pas l'annulation de la décision juridictionnelle. Deuxièmement, une tendance à l'extension du champ de l'implicite : maintenir l'économie de certains moyens en attribuant

une signification au silence du juge. Au regard des développements de ce titre, il faut veiller au maintien du principe selon lequel le défaut de réponse à moyen s'apprécie indépendamment de la valeur du moyen économisé. Il faut, de plus, circonscrire le champ de l'implicite par l'abandon des hypothèses de rejet implicite les plus problématiques : le rejet implicite des moyens inopérants, des moyens écartés en contentieux de l'urbanisme et en application de la jurisprudence *EDEN*, afin de faire reculer les hypothèses dans lesquelles le juge peut décider sans s'expliquer, peut *faire sans dire*.

* * * *

CONCLUSION DE PARTIE

1061. De la crise de la pratique à la modification du régime – L'articulation des deux parties de cette étude traduit la thèse défendue : la crise de l'économie des moyens n'aboutit pas à une simple évolution des pratiques du juge, mais à une redéfinition progressive des obligations auxquelles il est soumis. D'où la nécessité d'appréhender, après la *pratique*, le *droit* de l'économie des moyens, autrement dit, le régime de l'obligation de réponse aux moyens. La seconde partie a donc conduit à proposer une systématisation de ce régime juridique, pour en poser les bases et observer les modifications qui lui sont apportées.

1062. Logique du régime général, insuffisances des restrictions de l'économie des moyens – Ce régime général répond à une logique : en amont, le silence est conditionné ; en aval, le silence est neutralisé. Du point de vue de ses conditions, la liberté du juge de ne pas *dire* n'est pas un pouvoir discrétionnaire, et tout moyen à la fois régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution doit obtenir une réponse expresse ; du point de vue de ses conséquences, ne pas *dire* c'est ne pas *faire*. Ce régime général est un cadre qui ne devrait être modifié que par le renforcement de ses garanties.

A cet égard, les restrictions apportées à l'économie des moyens doivent être saluées dans leur principe, mais peuvent être améliorées dans leurs modalités. Les différentes formes de ces restrictions ont été catégorisées : l'interdiction, totale ou partielle, de l'économie des moyens ; son encadrement, en amont, par restriction des moyens invocables, ou en aval, par priorisation des moyens examinés. La principale source de scepticisme résulte dans l'extension du champ de l'implicite auquel elles aboutissent. Pour maintenir, autant que possible, le silence du juge malgré les restrictions apportées à l'économie des moyens, le Conseil d'Etat attribue une signification à ce silence. L'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme, et la priorisation des moyens par la jurisprudence

EDEN, accroissent les hypothèses de rejet implicite des moyens. Ce recours à l'implicite, dans la jurisprudence *EDEN*, s'articule, par ailleurs, à la possibilité d'économiser des moyens à la fois régulièrement invoqués et susceptibles de modifier la solution, en violation des garanties minimales offertes par le régime général de l'obligation de réponse aux moyens. La conclusion générale de cette étude conduira donc à proposer certaines évolutions jurisprudentielles.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1063. Exposant, au début des années 1990, les effets négatifs de l'économie des moyens, Daniel Chabanol faisait part de son scepticisme à l'égard d'une éventuelle interdiction. Ses inconvénients devaient être corrigés par une évolution des pratiques, l'auteur souhaitant que le juge « ne fasse plus systématiquement de l'«économie de moyens» une règle évangélique et accepte de s'en affranchir lorsque le souci d'une bonne administration de la justice (et non du seul procès) le commande »²⁹⁹⁹. Mais la réponse à la crise de la pratique s'est déplacée sur le terrain de son encadrement juridique, ouvrant de nouvelles problématiques.

L'étude de ce mouvement, de la crise de la pratique de l'économie des moyens à la redéfinition de son régime juridique, appelle quelques enseignements conclusifs, tant sur la dynamique de cette crise (*I*), sur sa mutation (*II*) et sur son avenir (*III*).

I. DYNAMIQUE DE LA CRISE

1064. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'étude de la crise de l'économie des moyens en tant que pratique du juge administratif.

1065. Penser la contradiction – Premièrement, la compréhension de cette crise nécessite de ne pas focaliser son attention sur les seules manifestations des remises en cause de l'économie des moyens. Comprendre la crise implique de comprendre la contradiction, donc tenir compte, non d'un unique mouvement, mais de mouvements contraires, divergents. Aux critiques de l'économie des moyens – comme réalisation incomplète et inefficace de l'office du juge³⁰⁰⁰ – s'opposent des fonctions – célérité, choix des motifs, maîtrise de la jurisprudence, intelligibilité, notamment³⁰⁰¹. A l'extension de pouvoirs incompatibles – injonction, modulation, réformation, annulation partielle³⁰⁰² – s'oppose un ancrage profond de l'économie des moyens, pratique non obligatoire mais aussi ancienne que fréquente, étroitement liée, en particulier, à la conception classique de l'office du juge de l'excès de pouvoir³⁰⁰³. L'économie des moyens demeure une méthode utile au juge, un usage établi dans

²⁹⁹⁹ D. Chabanol, *Le juge administratif, op. cit.*, n° 64, p. 95.

³⁰⁰⁰ Cf. n° 225 et s.

³⁰⁰¹ Cf. n° 75 et s.

³⁰⁰² Cf. n° 429 et s.

³⁰⁰³ Cf. n° 318 et s.

ses habitudes. Contestée mais fonctionnelle, déclinante mais traditionnelle, tels sont les termes de la crise de l'économie des moyens, autrement dit, les tensions contradictoires qui la tiraillent.

1066. *Omnia petita* et principe dispositif : critiques radicales de l'économie des moyens – Deuxièmement, parmi la variété des critiques opposées à l'économie des moyens, il est possible d'opérer quelques distinctions. L'économie des moyens peut être critiquée comme conduisant à une sous-réalisation de l'office du juge : le moyen économisé, c'est la chose non jugée, la matière litigieuse délaissée, la question de droit non tranchée. Juge de la légalité et cour administrative suprême, spécialement, ne réaliseraient pas pleinement leur mission sans dénoncer l'ensemble des violations du droit relevées devant leur prétoire³⁰⁰⁴. Cette sous-réalisation de l'office du juge peut être défendue comme une hiérarchisation de ses missions : le juge ne répond aux questions de droit et aux moyens, finalités secondaires, que dans la mesure où cette réponse est nécessaire pour trancher le litige, finalité prioritaire. L'auto-limitation du juge permettrait de rationaliser son intervention. Mais l'argument de l'efficacité se retourne contre l'économie des moyens, dès lors qu'en ne répondant pas complètement aux moyens le litige peut n'être pas complètement tranché, et finalement revenir devant le juge. Cette critique de l'économie des moyens source d'insécurité juridique et de répétition du contentieux a été elle-même relativisée³⁰⁰⁵.

Enfin, la critique la plus radicale de l'économie des moyens ne se situe pas sur le terrain de l'efficacité du juge, moins encore sur celui de la motivation, mais sur celui de l'obligation de statuer *omnia petita* et du principe dispositif. Le droit au silence du juge relativise la rigueur de ces principes, alors que ce dernier ne peut statuer que s'il est saisi par les parties, dans le cadre de l'instance fixé par elles, sur l'ensemble de leurs conclusions et sur le fondement de leurs moyens. Le juge qui « épouse la matière du litige »³⁰⁰⁶, s'en détache par l'économie des moyens. Cette critique est indépendante des évolutions du contentieux, elle touche aux principes permanents d'organisation du procès : alors que sa parole est étroitement contrainte et subordonnée à la volonté des parties, le juge contredit cette logique générale en se déliant de leurs écritures par l'économie des moyens. L'économie des moyens éloigne d'une conception plus rigoureuse des principes selon laquelle le juge épouse et épuise la matière litigieuse, répond aux moyens invoqués, que les moyens invoqués, tous les moyens invoqués.

³⁰⁰⁴ Cf. n° 261 et s., et n° 265 et s.

³⁰⁰⁵ Cf. n° 304 et s.

³⁰⁰⁶ G. Cornu, J. Foyer, *op. cit.*, n° 99, p. 448.

1067. Une dynamique inachevée – Troisièmement, la crise actuelle de l'économie des moyens est une dynamique profonde dont le moteur n'est pas épuisé. La sophistication croissante des pouvoirs juridictionnels, commencée avec la reconnaissance du pouvoir d'injonction en 1995, n'est pas achevée. L'évolution contemporaine du contentieux administratif laisse envisager une multiplication des hypothèses dans lesquelles la décision du juge variera en fonction des caractéristiques de l'illégalité. Le juge, de plus en plus, adaptera la solution à l'objet, la portée et la gravité des illégalités constatées, différenciations nécessaires à une logique de « gestion des illégalités »³⁰⁰⁷. En remettant en cause l'équivalence des moyens de légalité, c'est le fondement logique de l'économie des moyens qui est ébranlé³⁰⁰⁸.

1068. Pour terminer sur la dynamique de cette crise, il faut, quatrièmement, rapprocher deux mouvements de remise en cause de l'économie des moyens : l'extension de la méthode du bilan et la restriction des moyens invocables en plein contentieux.

1069. Recul de l'économie des moyens face à l'extension de la méthode du bilan – L'extension des pouvoirs du juge en contentieux de la légalité s'accompagne de plus en plus de la méthode du bilan pour choisir la solution la mieux adaptée à l'espèce³⁰⁰⁹. Le juge décide alors, parmi un panel de pouvoirs – annulation totale ou partielle, injonction, modulation, régularisation, annulation et injonction conditionnelle – la solution qu'il adopte en fonction d'une variété de facteurs, pesant l'intérêt général attaché au maintien de l'acte, et la sécurité juridique, comparés aux exigences de la légalité. Il doit alors mesurer le poids des illégalités, envisager leurs possibilités de régularisation et, pour ce faire, se prononcer sur l'ensemble des violations du droit relevées.

Si l'extension de la méthode du bilan appelle un recul de l'économie des moyens, cet effort supplémentaire permet au juge, *in fine*, de jouir d'une marge d'appréciation plus étendue et d'une gamme de pouvoirs plus large. Dans cette optique, la liberté traditionnelle que le juge perd, en amont, dans la réponse aux moyens, est récupérée, en aval, dans la détermination de la solution. Le recul des possibilités de pratique de l'économie des moyens ne signifie pas nécessairement une réduction de la liberté du juge. Une réponse plus large, voire complète, aux moyens, apparaît souvent comme le corollaire de l'exercice de pouvoirs plus étendus quant au choix de la solution à donner au litige.

³⁰⁰⁷ V. les différentes contributions portant sur « la gestion des illégalités de l'acte administratif », unilatéral ou contractuel, *in* C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, *op. cit.*, p. 23 sqq.

³⁰⁰⁸ Cf. n° 506 et s. Pour une analyse générale, et critique, du « mouvement sans précédent de hiérarchisation des illégalités commises par l'administration » depuis « plus de quinze ans », v. O. Mamoudy, « Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *AJDA*, 2019, p. 1108.

³⁰⁰⁹ Cf. n° 487 et s.

1070. De l'examen séquentiel de la légalité d'un acte à l'analyse globale d'une situation juridique – Parallèlement, la restriction progressive des moyens invocables en plein contentieux tend à dépasser la problématique de l'économie des moyens. L'inopérance des moyens de légalité externe permet de concentrer l'intervention du juge sur l'examen de la situation du requérant, et se prononcer ainsi directement sur ses droits³⁰¹⁰. Au-delà d'une réduction du champ des moyens examinés, la question se pose de l'identification même des moyens, lorsque le juge analyse directement la situation en fait et en droit du requérant pour décider si elle justifie la reconnaissance du droit revendiqué. Ici, la pratique de l'économie des moyens finit par s'évaporer en l'absence de véritables moyens. De tels contentieux tendent à substituer l'analyse globale d'une situation juridique à l'examen séquentiel de la légalité d'un acte.

1071. Extension de la pleine juridiction, recul de l'économie des moyens – L'extension de la méthode du bilan et la restriction des moyens invocables peuvent-ils être ramenés à une même dynamique d'extension de la pleine juridiction ? Dans le premier cas, il s'agit bien, même en contentieux de l'excès de pouvoir, d'octroyer de nouveaux pouvoirs au juge, l'éloignant toujours plus d'un office de « moindre juridiction »³⁰¹¹. Dans le second cas, il s'agit d'apurer l'office du juge de pleine juridiction, pour concentrer son intervention sur l'examen des droits du requérant et pouvoir ainsi, tel un juge-administrateur, substituer sa décision à celle de l'administration, plutôt qu'annuler la décision administrative de refus pour irrégularité externe.

Dans ces deux dynamiques, c'est la logique de la pleine juridiction qui prime et progresse. Elle affecte à la fois la façon dont l'acte est contrôlé – examen de la situation globale du requérant plutôt qu'examen de moyens de légalité – et la façon dont le juge choisit la solution – bilan tenant compte des caractéristiques de l'illégalité plutôt que réponse à un unique moyen entraînant l'annulation comme seule option du juge. Par la restriction des moyens invocables dans le contentieux des actes individuels, par le recours à la méthode du bilan dans le contentieux des actes réglementaires, la logique de la pleine juridiction porte en elle un recul de l'économie des moyens.

II. MUTATION DE LA CRISE

1072. Variété et accumulation des restrictions de l'économie des moyens – L'étude a révélé la variété des modalités de restriction de l'économie des moyens, entre interdiction et encadrement. L'interdiction peut être totale ou partielle, comme l'illustre

³⁰¹⁰ Cf. n° 742 et s.

³⁰¹¹ P. Sandevor, *Etudes sur le recours de pleine juridiction*, thèse, LGDJ, 1964, p. 375.

l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, interprété comme imposant seulement une réponse expresse aux moyens justifiant l'annulation ou la suspension de l'acte attaqué³⁰¹².

L'encadrement, quant à lui, peut consister à cantonner ou ordonner le débat contentieux. Le cantonner, en amont, par restriction des moyens invocables par les parties³⁰¹³ ; l'ordonner, en aval, par encadrement de l'examen des moyens par le juge³⁰¹⁴.

La restriction des moyens invocables peut elle-même être subjective, lorsqu'elle est fonction de la situation particulière de la partie intéressée, ou objective, lorsqu'elle est fonction du contenu de l'illégalité indépendamment de la situation de la partie intéressée. La restriction des moyens invocables réduit le périmètre du débat contentieux et restreint, de fait, le champ des moyens sur lesquels le juge peut fonder sa décision. L'encadrement de l'examen des moyens par le juge peut lui aussi s'opérer selon diverses modalités : dans certains cas, les moyens sont directement hiérarchisés entre eux ; dans d'autres, leur priorisation résulte de la hiérarchisation des conclusions auxquelles ils se rattachent. Ce mouvement de restriction est en expansion : en 2018, l'arrêt d'Assemblée *Fédération CFDT* du 21 mai, et l'arrêt de Section *Société EDEN* du 21 décembre, ont marqué respectivement la consécration du mouvement croissant de restriction des moyens invocables et de priorisation des moyens examinés.

1073. Logique et garanties du régime général de l'économie des moyens – Ces restrictions viennent s'articuler au droit commun de l'économie des moyens, autrement dit le régime général de l'obligation de réponse aux moyens, dont une systématisation a été proposée. Sur le plan de ses conditions, le juge est obligé de répondre expressément à tout moyen régulièrement invoqué et susceptible de modifier la solution. Le défaut d'une de ces deux conditions cumulatives autorise le juge à économiser le moyen. Sur le plan de ses conséquences, l'économie d'un moyen est en principe dépourvue de signification implicite. L'économie constitue le troisième sort du moyen, distinct de l'accueil et du rejet. L'économie irrégulière d'un moyen est donc en principe sanctionnée comme vice de légalité externe apprécié indépendamment de la valeur du moyen économisé.

Il faut souligner la cohérence de ce régime général : l'économie d'un moyen est un silence conditionné et neutralisé. Ses conditions de validité reposent sur un équilibre entre la volonté des parties et la nécessité du moyen pour la résolution du litige ; ses conséquences reposent sur le principe que le silence du juge ne vaut pas décision, qu'il ne peut *faire sans dire*. Le juge ne peut en principe décider que par expression formelle de sa volonté. Ce régime constitue un cadre de référence : les restrictions apportées à l'économie des moyens ne

³⁰¹² Cf. n° 667 et s.

³⁰¹³ Cf. n° 736 et s.

³⁰¹⁴ Cf. n° 771 et s.

devraient pas affecter le minimum de garanties qu'il assure.

1074. La limitation des restrictions de l'économie des moyens par l'extension du champ de l'implicite – Or, les restrictions apportées à l'économie des moyens ne sont pas dépourvues de défauts. L'arrêt *EDEN* impose au juge un examen prioritaire des moyens soutenant la demande d'injonction ou la demande d'annulation formulée à titre principal. Mais il autorise, lorsque la demande principale ne peut être accueillie, et qu'il est fait droit à la demande subsidiaire, à ne pas se prononcer sur les moyens soutenant la première. Dans ce cas, le juge peut économiser des moyens qui sont à la fois régulièrement invoqués et susceptibles de modifier la solution, dérogeant aux garanties assurées par le régime général de l'obligation de réponse aux moyens. Cette économie de moyens, qui serait irrégulière en dehors de l'application de cette jurisprudence, repose sur une solution particulière : les moyens prioritaires ainsi économisés sont considérés comme implicitement rejetés.

Une solution similaire a été adoptée dans l'interprétation de l'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme : le Conseil d'Etat a considéré que la loi autorisait le rejet implicite des moyens insusceptibles de justifier l'annulation. La mise en rapport de ces jurisprudences révèle une solution commune : pour limiter la portée des restrictions imposées à l'économie des moyens, le Conseil d'Etat maintient le silence du juge sur certains moyens en attribuant une signification à ce silence. Les moyens continuent d'être économisés, mais leur économie vaut rejet implicite. Ainsi, l'économie des moyens est, dans une importante mesure, maintenue par l'extension du champ de l'implicite. Dans des hypothèses croissantes, le juge peut *faire sans dire*, et rejeter des moyens sans exprimer formellement ce rejet, *a fortiori* sans indiquer ses motifs. L'intelligibilité des décisions s'en trouve affectée, comme la cohérence générale du régime de l'économie des moyens où s'articulent de plus en plus les hypothèses dans lesquelles le silence irrégulier du juge est un défaut de réponse à moyen, vice de légalité externe, et celles dans lesquelles il est une erreur de droit implicite, vice de légalité interne³⁰¹⁵.

1075. De la crise de la pratique de l'économie des moyens à la crise du droit de l'économie des moyens – Cette limitation de la portée des restrictions de l'économie des moyens traduit l'attachement du juge administratif à ce droit au silence. Les modalités des restrictions apportées à l'économie des moyens continuent, sous cet angle, d'en manifester la crise, qui se déplace. Désormais, des contradictions sont à l'œuvre au sein du régime juridique de l'économie des moyens : en vertu de la jurisprudence *EDEN*, le juge peut passer sous silence des moyens sur lesquels il eut été obligé de se prononcer sous le régime général de

³⁰¹⁵ Cf. n° 1004 et s.

l'obligation de réponse aux moyens ; du fait de cette jurisprudence et de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, la signification du silence du juge varie dans des hypothèses croissantes, tandis que recule le principe selon lequel le silence est dépourvu de valeur décisive. La crise de l'économie des moyens connaît une résolution amorcée en même temps qu'une mutation : l'on est conduit, au terme de cette étude, à considérer que la crise de la pratique de l'économie des moyens tend à devenir la crise de son régime juridique.

III. AVENIR DE LA CRISE

1076. La profondeur de la crise de l'économie des moyens, et les insuffisances des réponses juridiques qui lui sont apportées, invitent à réfléchir aux évolutions qui pourraient améliorer l'état du droit.

1077. L'expérience de l'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme est forte d'enseignements – Lorsque la loi interdisant l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme fût adoptée, les professeurs Debbasch et Ricci jugèrent cette solution « très critiquable car elle ne résout aucun des problèmes qu'elle prétend résoudre et en crée de nouveaux d'une ampleur insoupçonnée »³⁰¹⁶. Or, les « problèmes » nouveaux anticipés n'ont pas été d'une « ampleur » insurmontable. Ils ont consisté en une extension, limitée, de l'intérêt à agir contre une décision juridictionnelle et des devoirs des juges d'appel et de cassation, tirant les conséquences de la revalorisation du rôle accordé aux motifs des décisions juridictionnelles³⁰¹⁷. Aussi, l'interdiction de l'économie des moyens en contentieux de l'urbanisme a été défendue dans cette étude. Si l'on admet de ne pas lui assigner l'objectif illusoire d'une éradication de l'insécurité juridique, elle présente sur ce terrain un double avantage, comparé à d'autres réformes poursuivant le même objectif. Premièrement, elle renforce la sécurité juridique par l'action du juge, sans extraire celui-ci du cadre normal de son office juridictionnel. Contrairement au nouveau recours en appréciation de régularité, le juge contribue ici à la sécurité juridique en répondant à des moyens soulevés dans le cadre traditionnel d'un litige, à l'appui d'un recours contentieux tendant à l'annulation ou la suspension d'un acte. Deuxièmement, cette prescription a le mérite de renforcer, d'un même mouvement, la sécurité juridique *et* le principe de légalité. Une réponse plus complète aux moyens assure, à la fois, une plus grande sécurité juridique et un meilleur respect de la légalité, là où d'autres mesures – restriction des délais de recours et des moyens invocables – tendent à privilégier la première au détriment de la seconde³⁰¹⁸.

³⁰¹⁶ C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Dalloz, 8^e éd., 2001, n° 686, p. 610.

³⁰¹⁷ Cf. n° 1015 et s.

³⁰¹⁸ Sur le développement des jurisprudences conduisant à une « balance déséquilibrée » entre sécurité juridique et légalité au profit de la première, v. les contributions de O. Mamoudy, F. Poulet, J.-C. Rotoullié, C. Lantero

1078. L'interdiction totale de l'économie des moyens comme simplification du droit ? – La multiplication, en plus de l'interdiction législative en contentieux de l'urbanisme, des solutions de restriction des moyens invocables et de priorisation des moyens examinés, complexifie l'état du droit. Cette sophistication croissante dessine une perspective dans laquelle la complexité des obligations du juge sera telle qu'une interdiction totale et générale de l'économie des moyens pourrait s'imposer au nom de la simplification du droit. Elle pourrait prendre sa forme la plus simple : l'obligation de répondre expressément à tout moyen de fond régulièrement invoqué à l'appui d'une requête recevable. Aucun moyen de fond, sous ces conditions, ne pourrait être implicitement rejeté, tandis que tout manquement du juge à cette obligation, aisément constaté, serait censuré comme défaut de réponse à moyen.

Cependant, le juge administratif n'a pas pour habitude de pratiquer la table rase et fait généralement évoluer la jurisprudence selon la méthode des petits pas.

1079. Propositions d'évolutions de l'état du droit – Une approche plus pragmatique conduit à proposer une série d'améliorations de l'état du droit, sur cinq points, ici résumés :

1. *Qualification et caractère d'une économie de moyens irrégulière.* Abandonnant les expressions concurrentes d'omission à statuer et d'insuffisance de motivation, l'économie irrégulière d'un moyen devrait être uniquement qualifiée de défaut de réponse à moyen. La simplicité de son identification, ainsi que l'importance de la règle concernée, devraient aussi conduire à reconnaître à ce vice un caractère d'ordre public.

2. *Office du juge d'appel saisi d'un jugement d'annulation fondé sur plusieurs motifs.* Saisi d'un jugement d'annulation fondé sur une pluralité de motifs, le juge d'appel devrait être obligé de se prononcer sur l'ensemble des motifs retenus par les premiers juges, même s'il en valide un suffisant à justifier le dispositif d'annulation. Il s'agirait de généraliser la jurisprudence *Commune de Bohars*³⁰¹⁹ au-delà du champ d'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme.

3. *Rejet explicite des moyens en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme.* Troisièmement, l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme devrait être interprété comme imposant le rejet exprès, même par une motivation abrégée, des moyens insusceptibles de justifier l'annulation ou la suspension. Ce rejet exprès serait davantage

dans le dossier « Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ? », *AJDA*, 2019, p. 1086. Spécialement, sur la restriction des délais de recours, F. Poulet, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA*, 2019, p. 1088 ; sur la restriction des moyens invocables, J.-C. Rotoullié, « Sécurité juridique et tolérance des illégalités », *AJDA*, 2019, p. 1094. V. encore O. Mamoudy, « L'ouverture du recours », *RFDA*, 2019, p. 669.

³⁰¹⁹ Cf. n° 1032 et s.

conforme à l'objectif de sécurité juridique visé par la loi, et permettrait un recul des hypothèses de rejet implicite des moyens.

4. *Rejet explicite des moyens inopérants régulièrement invoqués au soutien de conclusions rejetées au fond.* Tant la complexité, pour les justiciables, des raisons autorisant une telle économie de certains de leurs moyens, que l'exigence de faire reculer le champ de l'implicite, incitent à imposer au juge le rejet explicite des moyens inopérants régulièrement invoqués au soutien de conclusions rejetées au fond.

5. *Rejet explicite des moyens prioritaires en cas d'accueil de la demande subsidiaire en application de la jurisprudence EDEN.* Lorsque, en application de la jurisprudence *EDEN*, la demande d'injonction ou d'annulation formulée à titre principal ne peut être accueillie, et que le juge fait droit à la demande subsidiaire, il devrait être tenu de rejeter expressément l'ensemble des moyens soutenant la demande principale. Il s'agit, à nouveau, de faire reculer le champ de l'implicite et d'imposer au juge, en application du régime général de l'obligation de réponse aux moyens, de répondre expressément à des moyens qui sont à la fois régulièrement invoqués et susceptibles de modifier la solution.

1080. Pour le recul de l'implicite dans les décisions de justice – Le rejet implicite des moyens d'ordre public, particulièrement ceux relatifs à la recevabilité de la requête, se défend, quant à lui, au regard de la charge de travail du juge et de l'absence d'invocation du moyen. De même, l'hypothèse des rejets implicites par inférence résultant, au cas par cas, du lien étroit entre deux moyens, procède d'un refus de formalisme dont le juge n'abuse pas. En revanche, le rejet implicite des moyens inopérants nuit plus gravement à l'intelligibilité des décisions. Quant aux rejets implicites en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme et de la jurisprudence *EDEN*, ils laissent dans l'obscurité les motifs de rejet. Par cette dernière, c'est l'entière d'un chef de demande qui peut se trouver implicitement rejeté. Dans ces trois cas, les difficultés du rejet implicite viennent confirmer, sur le terrain des conséquences de l'économie des moyens, les abandons qui ont été proposés sur le terrain de ses conditions : une économie de moyens ne trouve pas dans la technique du rejet implicite une source de justification, mais au contraire un argument supplémentaire au soutien de son abandon.

1081. « Ce que je pensais, je le dis ouvertement, de peur que mon silence ne passât pour oubli plutôt que pour discrétion. »³⁰²⁰

L'absence de valeur du silence est source de garantie, l'implicite source de confusion.

³⁰²⁰ Pline le Jeune (61-113 ap. J.-C.), *Œuvres complètes*, Firmin Didot frères, 1865, Lettre XXVII, Lettre à Sévère, p. 621.

La cohérence du régime général des obligations de réponse aux moyens, le contrôle du juge supérieur, la complexité du droit, l'intelligibilité des décisions de justice convergent pour restreindre tant que possible le recours à l'implicite dans les décisions de justice.

*

1082. Tout au long de cette étude s'est observé un phénomène de décalage entre le constat d'incompatibilités et la modification du droit en conséquence. Comment l'expliquer ? Une caractéristique générale, d'abord, des créations prétorienne : le temps de la jurisprudence n'est pas celui de l'immédiateté. Les solutions doivent être muries, adoptées prudemment au cas par cas, à l'occasion d'espèces opportunes. Une explication, plus particulière au sujet, ensuite, tend à voir dans ce décalage la confirmation d'un état de crise, caractérisé par des moments de latence entre la manifestation de ses symptômes et l'aboutissement de ses réponses. Ainsi l'exemple du pouvoir d'injonction. Si, après sa reconnaissance législative en 1995, le constat de son incompatibilité avec l'économie des moyens a été rapidement et largement partagé, c'est deux décennies plus tard que le Conseil d'Etat y apporta une réponse. La réticence du juge administratif à abandonner son droit au silence se manifeste encore dans les modalités choisies pour cet encadrement, en maintenant tant que possible la possibilité d'économiser des moyens par la technique du rejet implicite. L'arrêt *EDEN* traduit autant la volonté du Conseil d'Etat d'encadrer l'économie des moyens que celle de ne pas s'en défaire.

Contestée et déclinante, progressivement restreinte, l'économie des moyens résiste cependant. Une technique si ancrée et fonctionnelle ne saurait disparaître soudainement malgré la pression des évolutions du contentieux. Une prédiction prudente envisagerait la poursuite des dynamiques actuelles, à savoir une restriction progressive du droit au silence à raison d'une sophistication croissante des obligations du juge. Une interdiction jurisprudentielle de caractère général, à moyen terme, serait une prédiction imprudente, sous-estimant l'attachement du juge à l'économie des moyens. Par hypothèse, le constat futur de son obsolescence suffirait-il même à l'abandonner ? Il faut en douter, « C'est le sort des usages établis, de subsister encore après que les besoins qui les ont fait naître ont cessé. »³⁰²¹

³⁰²¹ Etienne Bonnot de Condillac, *Essai sur l'origine des connaissances humaines*, 1746, Partie II, Section I, Chapitre II, §15.

BIBLIOGRAPHIE

TRAITÉS ET OUVRAGES GÉNÉRAUX

- A -

- ANDRIEUX (J.-P.), *Histoire de la jurisprudence. Les avatars du droit prétorien*, Vuibert, 2012
- AUBY (J.-B.), PÉRINET-MARQUET (H.), NOGUELLOU (R.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, LGDJ, 11^e éd., 2017
- AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 1^{ère} éd., 1962
- AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 3^e éd., 1984
- AUCOC (L.), *Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'Ecole impériale des Ponts et Chaussées*, Dunod, 1^{ère} éd., 1869

- B -

- BAILLEUL (D.), *Le procès administratif*, LGDJ, 2014
- BARBIERI (J.-J.) et alii, *Procédure civile*, Francis Lefebvre, 2018-2019
- BARRAY (C.), BOYER (P.-X.), *Contentieux administratif*, Flammarion, 2015
- BÉQUET (L.), *Répertoire du droit administratif*, Dupont, 1891
- BERENGER (F.), *La motivation des arrêts de la Cour de cassation*, PUAM, 2003
- BILLET (P.), NAIM-GESBERT (E.), *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Dalloz, 2017
- BOIVIN (J.-P.), *Pratique du contentieux des installations classées et des carrières*, Le Moniteur, 2010
- BONICHOT (J.-C.), CASSIA (P.), POUJADE (B.), *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 6^e éd., 2018
- BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, LGDJ, 4^e éd., 1943
- BORÉ (J.), BORÉ (L.), *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5^e éd., 2015
- BORÉ (J.), BORÉ (L.), *La cassation en matière pénale*, Dalloz, 2011
- BRAIBANT (G.), STIRN (B.), *Le droit administratif français*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 7^e éd., 2005
- BRISSON (J.-F.), *Le recours pour excès de pouvoir*, Ellipses, 2004
- BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, LGDJ, 5^e éd., 2017
- BUFFET (J.) (dir.), *Droit et pratique de la cassation en matière civile*, Litec, 3^e éd., 2012

BURDEAU (F.), *Histoire du droit administratif*, PUF, 1995

- C -

CADIET (L.), NORMAND (J.), AMRANI MEKKI (S.), *Théorie générale du procès*, PUF, 2^e éd., 2013

CAILLE (P.-O.), *Le contentieux administratif II. La procédure*, La documentation française, 2^e éd., 2014

CARBONNIER (J.), *Droit civil*, PUF, 18^e éd., 1988

CARO (J.-Y.), *Les dimensions économiques de la décision judiciaire : perceptions et pratiques des magistrats*, Association d'études et de recherches de l'Ecole nationale de la magistrature, 1990

CHABANOL (D.), *La pratique du contentieux administratif devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel*, Litec, 1988

CHABANOL (D.), *La pratique du contentieux administratif*, LexisNexis, 12^e éd., 2018

CHABANOL (D.), *Le juge administratif*, LGDJ, 1993

CHAINAIS (C.), FERRAND (F.), GUINCHARD (S.), *Procédure civile*, Dalloz, 4^e éd., 2015

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, t. 1

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1^{ère} éd., 1982

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2^e éd., 1990

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008

CHARTIER (Y.), *La Cour de cassation*, Dalloz, 2^e éd., 2001

CORNU (G.), FOYER (J.), *Procédure civile*, PUF, 3^e éd., 1996

COSTA (D.), *Contentieux administratif*, LexisNexis, 2^e éd., 2014

COURRÈGES (A.), DAËL (S.), *Contentieux administratif*, PUF, 4^e éd., 2013

- D -

DARCY (G.), PAILLET (M.), *Contentieux administratif*, Armand Collin, 2000

DEBBASCH (C.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 1975

DEBBASCH (C.), RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., 1985

DEBBASCH (C.), RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 8^e éd., 2001

DE GAUDEMAR (H.), MONGOIN (D.), *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative*, LGDJ, 2015

DONNAT (F.), *Contentieux communautaire de l'annulation*, LGDJ, 2008

DRAGO (G.), *Contentieux constitutionnel français*, 4^e éd., PUF, 2016

DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Ed. de Bocard, 1921-1925

- E -

ESTOUP (P.), *Les jugements civils. Principes et méthodes de rédaction*, Litec, 1988

ESTOUP (P.), « Du nécessaire rappel des principes élémentaires en matière de rédaction des jugements civils », *Gaz. Pal.*, 1990, I, doct. 242

- F -

FANACHI (P.), *Le procès administratif*, Que sais-je ?, PUF, 1993

FAYE (E.), *La Cour de cassation*, 1903, rééd., La mémoire du droit, 1999

FRICERO (N.) in S. Guinchard (dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, 8^e éd., 2014

FRIER (P.-L.), PETIT (J.), *Droit administratif*, LGDJ, 12^e éd., 2018

FROMONT (M.), *Le droit administratif des Etats européens*, PUF, 2006

- G -

GABOLDE (C.), *Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Dalloz, 6^e éd., 1997

GABOLDE (C.), *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse. Tribunaux administratifs*, Dalloz, 1960

GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.), ROUX (A.), OLIVA (E.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 19^e éd., 2018

GAUDEMET (Y.), *Droit administratif*, LGDJ, 22^e éd., 2018

GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, 16^e éd., LGDJ, 2001

GOHIN (O.), *Contentieux administratif*, Litec, 1996

GOHIN (O.), POULET (F.), *Contentieux administratif*, LexisNexis, 9^e éd., 2017

GOLTZBERG (S.), *L'argumentation juridique*, Dalloz, 3^e éd., 2017

GOLTZBERG (S.), *Théorie bidimensionnelle de l'argumentation juridique. Présomption et argument a fortiori*, Bruylant, 2012

GUINCHARD (S.) (dir.), *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, 8^e éd., 2014

GUINCHARD (S.) et alii, *Droit processuel. Droits fondamentaux du procès*, Dalloz, 8^e éd., 2015

GUYOMAR (M.), SEILLER (B.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., 2017

- H -

HÉRON (J.), LE BARS (T.), *Droit judiciaire privé*, LGDJ, 6^e éd., 2015

- J -

JACQUÉ (J.-P.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 9^e éd., 2018

JACQUELIN (R.), *Droit administratif*, Les Cours de droit, 1933-1934

JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7^e éd., 2015

JEULAND (E.), *Droit processuel général*, LGDJ, 4^e éd., 2018

JOBARD-BACHELLIER (M.-N.), BACHELLIER (X.), BUK LAURENT (J.), *La technique de cassation, Pourvois et arrêts en matière civile*, Dalloz, 8^e éd., 2013

- L -

LAFaix (J.-F.) (dir.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017

LAFERRIÈRE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1^{ère} éd., 1887-1888

LAMORLETTE (B.), MORENO (D.), *Code de l'urbanisme*, LexisNexis, 27^e éd., 2018

LANGAVANT (E.), ROUAULT (M.-C.), *Le contentieux administratif*, Masson, 1986

LATOUR (B.), *La Fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte, 2004

LAUBADÈRE DE (A.), VÉNÉZIA (J.-C.), GAUDEMET (Y.), *Traité de droit administratif*, LGDJ, 12^e éd., 1992

LAUTERPACHT (H.), *The Development of international law by the International Court*, 1958, rééd., Cambridge, Grotius Publications, 1982

LE BOT (O.), *Contentieux administratif*, 4^e éd., Bruylant, 2017

- M -

MARTINEAU (F.), *Petit traité d'argumentation judiciaire et de plaidoirie*, Dalloz, 6^e éd., 2015

MASSOT (J.), FOUQUET (O.), *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 1^{ère} éd., 1993

MASSOT (J.), FOUQUET (O.), STAHL (J.-H.), GUYOMAR (M.), BRETONNEAU (A.), *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, Berger-Levrault, 6^e éd., 2018

MASSOT (J.), GIRARDOT (T.-X.), *Le Conseil d'État*, La Documentation française, 1998

MEHL-SCHOUDER (M.-C.), DRIARD (J.-H.), IBANEZ (P.), GRAND (R.), *Code de l'urbanisme, Annoté et commenté*, Dalloz, 27^e éd., 2018

MIMIN (P.), *Le style des jugements*, Librairie de la Cour de cassation, 1962

MOTULSKY (H.), *Droit processuel*, Montchrestien, 1973

MOTULSKY (H.), *Ecrits*, Dalloz, 1973

MOTULSKY (H.), *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, 1948, Dalloz, rééd. 2002

- O -

ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Les Cours de droit, 6^e éd., 1977-1981, rééd., Dalloz, 2007

- P -

PACTEAU (B.), *Manuel de contentieux administratif*, 3^e éd., 2014

PACTEAU (B.), *Traité de contentieux administratif*, PUF, 2008

PACTEAU (B.), *Le Conseil d'Etat et la fondation de la justice administrative française au XIX^eème siècle*, PUF, 2003

PEISER (G.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2^e éd., 1976

PEISER (G.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 16^e éd., 2014

PERELMAN (C.), OLBRECHTS-TYTECA (L.), *Traité de l'argumentation*, Editions de l'Université de Bruxelles, 6^e éd., 2008

PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, 2^e éd., 2018

PLINE LE JEUNE (61-113 ap. J.-C.), *Œuvres complètes*, Firmin Didot frères, 1865, *Panegyrique de Trajan*

- Q -

QUINTILIEN (35-96 ap. J.-C.), *Œuvres complètes*, Firmin Didot frères, 1865, *De l'institution oratoire*

- R -

RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Hachette, 5^e éd., 2016

ROUAULT (M.-C.), *Contentieux administratif*, Larcier, 2014

ROUQUETTE (R.), *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 7^e éd., 2016

- S -

SERRIGNY (D.), *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, Durand, 1865

SOLUS (H.), PERROT (R.), *Droit judiciaire privé*, Sirey, 1991, t. 3

STAHL (J.-H.), BOULOUIS (N.), DACOSTA (B.), POLGE (N.), *Code de justice administrative, annoté et commenté*, Dalloz, 2^e éd., 2017

STIRN (B.), AGUILA (A.), *Droit public français et européen*, Dalloz, Presses de SciencesPo, 2^e éd., 2018

- T -

TURPIN (D.), *Contentieux administratif*, Hachette, 1994

TURPIN (D.), *Contentieux administratif*, Hachette, 5^e éd., 2010

- V -

VEDEL (G.), DELVOLVÉ (P.), *Droit administratif*, PUF, 7^e éd., 1980

VEDEL (G.), *Droit administratif*, Thémis, 6^e éd., 1976

VIGUIER (J.), *Le contentieux administratif*, Dalloz, 1998

VIGUIER (J.), *Le contentieux administratif*, Dalloz, 2^e éd., 2005

VIZIOZ (H.), *Etudes de procédure*, 1956, Dalloz, rééd., 2011

- W -

WALINE (J.), *Droit administratif*, Dalloz, 27^e éd., 2018

WALINE (M.), *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, 4^e éd., 1946

WEBER (J.-F.), *La Cour de cassation*, La documentation française, 2006

YOLKA (P.), *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013

DICIONNAIRES, ENCYCLOPÉDIES, LEXIQUES, RÉPERTOIRES, JURISCLASSEURS

- A -

ALLAND (D.), S. RIALS (DIR.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003

DEGUERGUE (M.), « Jurisprudence »

JEAMMAUD (A.), « Conflit/litige »

LIVET (P.), « Argumentation et rhétorique juridique »

- B -

- BÉAL (A.), « Expertise et autres mesures d’instruction », *JCl Adm.*, fasc. 1092
- BÉAL (A.), « Injonction », *JCl Adm.*, fasc. 1115
- BÉAL (A.), « Jugements », *JCl Adm.*, fasc. 1100
- BÉAL (A.), « Moyens et conclusions », *JCl Adm.*, fasc. 1086
- BÉAL (A.), « Recours en interprétation », *JCl Adm.*, fasc. 1166
- BÉAL (A.), « Synthèse. Jugement devant le juge administratif », *JCl Justice administrative*
- BLÉRY (C.), « Principes directeurs du procès. Office du juge. Fondement des prétentions litigieuses », *JCl Procédure civile*, fasc. 500-35
- BORÉ (J.), « Pourvoi en cassation », *RDPC*
- BOUCHER (J.), COURRÈGES (A.), « Recours en interprétation », *RDCA*
- BOURREL (A.), GOURDOU (J.), « Recours contre les actes des collectivités territoriales », *Encyclopédie des collectivités locales*

- C -

- CABRILLAC (R.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, LexisNexis, 2018
- CABRILLAC (R.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, LexisNexis, 2016
- CAZIN (B.), « L’exécution du jugement », in *Pratique du contentieux administratif*, Dalloz Professionnel, Dossier 280
- CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 11^e éd., 2016

- D -

- DELVOLVÉ (P.), « Conseil d’Etat », *RDCA*
- DUBOIS (J.), *Le dictionnaire érudit de la langue française*, Larousse, 2009

- F -

- FOMBEUR (P.), « Requête », *RDCA*

- G -

- GABOLDE (C.), « Le jugement », in *Pratique du contentieux administratif*. Dalloz professionnel, Dossier 270
- GAUDEMET (Y.), « Appel », *RDCA*
- GAZIER (F.), « Principes généraux de la procédure administrative contentieuse », *RDCA*
- GOHIN (O.), « Exception d’illégalité », *RDCA*

GONOD (P.), GUYOMAR (M.), « Détournement de pouvoir et de procédure », *RDCA*
GUINCHARD (S.), MONTAGNIER (G.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 17^e éd., 2010

- H -

HAÏM (V.), « Instruction », *RDCA*
HAÏM (V.), « Jugement », *RDCA*

- K -

KINTZ (P.), « Tribunal administratif de Strasbourg », *JCl Alsace-Moselle*

- L -

LABETOULLE (D.), « Titre préliminaire », *JCl Justice administrative*, fasc. unique
LAROUSSE (P.), *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, Administration du grand dictionnaire universel, 1869
LASSERRE (B.), GEFFRAY (E.), « Jugement », *JCl Adm.*, fasc. 70-14
LEGRAND (A.), « Incompétence », *RDCA*
LITTRÉ (E.), *Dictionnaire de la langue française*, Hachette, 1873

- M -

MAUGÜÉ (C.), « Rapporteur public », *JC Administratif*, fasc. 1031
MELLERAY (F.), « Recours pour excès de pouvoir : moyens d'annulation », *RDCA*

- N -

NORMAND (J.), « Office du juge » in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004, p. 925

- P -

PÉANO (D.), « Recours pour excès de pouvoir. – Contrôle de la légalité externe », *JCl Adm.*, fasc. 1150
PEISER (G.), « Incidents de procédure », *RDCA*
PERRIN (A.), « Question préjudicielle », *JCl Adm.*, fasc. 1061, n^o 39

- R -

REY (A.) (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 1992

REY (A.), REY-DEBOVE (J.) (dir.), *Le petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, 2016

- S -

SEILLER (B.), « Acte administratif. Régime », *RDCA*

SEILLER (B.), « Question préjudicielle », *RDCA*

STAHL (J.-H.), « Recours en cassation », *RDCA*

- V -

VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 7^e éd., 2015

THÈSES

- A -

AKOUN (E.), *Les moyens d'ordre public en contentieux administratif*, thèse, Mare et Martin, 2017

- B -

BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée du recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, LGDJ, 2002

BARENOT (P.-N.), *Entre théorie et pratique : les recueils de jurisprudence, miroirs de la pensée juridique française (1789 – 1914)*, thèse, Bordeaux, 2014

BIAGINI-GIRARD (S.), *L'inexistence en droit administratif. Contribution à l'étude de la fonction des nullités*, thèse, L'Harmattan, 2010

BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge administratif et contentieux de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, thèse, PUAM, 2010

BORDES (E.), *Le silence et le droit. Recherches sur une métaphore*, thèse, PUL, 2018

BOUSSARD (S.), *L'étendue du contrôle de cassation devant le Conseil d'État, un contrôle tributaire de l'excès de pouvoir*, thèse, Dalloz, 2002

- C -

CALOGEROPOULOS (G.), *Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs*, thèse, LGDJ, 1983, spéc. VEDEL (G.), préface

CAMGUILHEM (B.), *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, thèse, Dalloz, 2014

CARTIER-BRESSON (A.), *Le recours pour excès de pouvoir devant le juge de cassation*, mém., LGDJ, 1998

CHOLET (D.), *La célérité de la procédure en droit processuel*, thèse, LGDJ, 2003

CIAUDO (A.), *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, thèse, L'Harmattan, 2009

CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Poitiers, 2005

CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, thèse, Dalloz, 2012

- D -

D'AMBRA (D.), *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, thèse, LGDJ, 1994

DEBBASCH (C.), *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, thèse, LGDJ, 1962

DEBOUY (C.), *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, thèse, PUF, 1980

DELANLSSAYS (T.), *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, thèse, Lille, 2017

DELAUNAY (B.), *La faute de l'administration*, thèse, LGDJ, 2006

DRAGO (R.), *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse, Paris, Imprimerie Saint-Gilles, 1950

DUPONT-MARILLIA (F.), *Contentieux de la légalité et fonction administrative*, thèse, Clermont-Ferrand, 1995

- F -

FAVOREU (L.), *Du déni de justice en droit public française*, thèse, LGDJ, 1965

FLAUSS (J.-F.), *Les questions préjudicielles et le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire*, thèse, Strasbourg, 1976

- G -

GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, 1972, rééd., LGDJ, Lextenso, 2014

GILLI (J.-P.), *La cause juridique de la demande en justice*, thèse, LGDJ, 1962

GIUDICELLI-DELAGE (G.), *La motivation des décisions de justice*, thèse, Poitiers, 1979

GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Pau, 1996

GUILLERMET (C.-J.), *La motivation des décisions de justice. La vertu pédagogique de la justice*, mémoire, L'Harmattan, 2006

- H -

HOSTIOU (R.), *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral*, thèse, LGDJ, 1974

- J -

JENNEQUIN (A.), *L'implicite en droit administratif*, thèse, Lille, 2007

- K -

KORNPROBST (B.), *La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1959

KOUBI (G.), *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, thèse, Montpellier, 1984

- L -

LAHER (R.), *Imperium et jurisdictio en droit judiciaire privé*, thèse, Mare et Martin, 2016

LANNOY (M.), *Les obiter dicta du Conseil d'Etat statuant au contentieux*, thèse, LGDJ, 2016

LAVAINÉ (M.), *L'acte juridictionnel en droit administratif français : étude des discours juridiques sur la justice administrative*, thèse, Mare et Martin, 2018

LE BARS (T.), *Le défaut de base légale en droit judiciaire privé*, thèse, LGDJ, 1997

LE BOT (O.), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Etude de l'article L. 521-2 du Code de justice administratif*, thèse, LGDJ, Fondation Varenne, 2007

LEBRUN (G.), *Office du juge administratif et questions préjudicielles. Recherche sur la situation du juge a quo*, thèse, LGDJ, 2017

LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, thèse, L'Harmattan, 2015

LELLIG (W.), *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse, Montpellier, 2015

LENOAN (H.), *La procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en premier et en dernier ressort*, thèse, Dalloz, 1954

LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, thèse, LGDJ, 2011

- M -

MALHIÈRE (F.), *La brièveté des décisions de justice (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation). Contribution à l'étude des représentations de la justice*, thèse, Dalloz, 2013

MAMOUDY (O.), *La modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français*, thèse, Paris 1, 2013

MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, thèse, LGDJ, 2001

MESTRE (A.), *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration : études sur le recours pour excès de pouvoir*, thèse, LGDJ, 1974

MEYNAUD-ZEYROUAL (A.), *L'office des parties dans le procès administratif*, thèse, Paris 2, 2017

MOTULSKY (H.), *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé. La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, thèse, 1948, rééd., Dalloz, 2002

MOUZOURAKI (P.), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, thèse, LGDJ, 1999

- N -

NICOUD (F.), *Du contentieux de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, thèse, Presses universitaires d'Aix-en-Provence, 2006

NORMAND (J.), *Le juge et le litige*, thèse, LGDJ, 1965

- O -

OULD BOUBOUTT (A.), *L'apport du Conseil constitutionnel au droit administratif*, thèse, PUAM, 1987, spéc. G. VEDEL, préface

- P -

PACTEAU (B.), *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, thèse, Clermont-Ferrand, 1977

PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, thèse, édition Panthéon Assas, 2009

POULET (F.), *L'inopérance des moyens en contentieux administratif français*, thèse, 2014

- R -

RIALS (S.), *Le juge administratif et la technique du standard (essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, thèse, LGDJ, 1980

- S -

SALLES (S.), *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2016, p. 41.

SANDEVOIR (P.), *Études sur le recours de pleine juridiction*, thèse, LGDJ, 1964

SCHAHMANECHE (A.), *La motivation des décisions de la cour européenne des droits de l'homme*, thèse, Pedone, 2014

SOTO DE (J.), *Contribution à la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux*, thèse, Paris, Impr. R. Bernard, 1941

- T -

TEBOUL (G.), *Usages et coutume dans la jurisprudence administrative*, thèse, LGDJ, 1989

- V -

VOCANSON (C.), *Le Conseil d'Etat français et le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne*, thèse, Dalloz, 2014

- W -

WALINE (M.), *La notion judiciaire de l'excès de pouvoir*, thèse, Paris, 1926

WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir*, thèse, Pedone, 1952

ARTICLES, ÉTUDES, INTERVENTIONS

- A -

AGUILA (Y.), « L'officieux et le non-dit », conférence sur les méthodes de jugement, Cour de cassation, 31 mars 2005, consultable sur le site internet courdecassation.fr

ALHAMA (F.), « Précisions sur la demande en appréciation de régularité », *AJDA*, 2019, p. 330

ANCEL (J.-P.), « La rédaction de la décision de justice en France », *RIDC*, 1998, 50-3, p. 841

ARRIGHI DE CASANOVA (J.), « Les habits neufs du juge administratif », in *Juger l'administration, administrer la justice : mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz,

2007, p. 11

ASCENSIO (H.), « La motivation des décisions des juridictions pénales internationales », in RUIZ FABRI (H.), SOREL (J.-M.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 207

ATIAS (C.), « Crise de la motivation judiciaire », in cycle de conférences Droit et Technique de cassation, 17 mai 2005, consultable sur le site internet courdecassation.fr

AUBY (J.-M.), « L'“ultra petita” dans la procédure contentieuse administrative », in *Mélanges offerts à Marcel Waline : le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, p. 267

AUBY (J.-M.), « Les moyens inopérants dans la jurisprudence administrative », *AJDA*, 1966, p. 5

- B -

BAILLEUL (D.), « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie de moyens », *LPA*, 23 juin 2004, n° 125, p. 13

BAILLEUL (D.), « La règle nul ne peut invoquer sa propre turpitude en droit administratif », *RDP*, 2010, p. 1235

BAILLEUL (D.), « Les nouvelles méthodes du juge administratif », *AJDA*, 2004, p. 1626

BAILLEUL (D.), « Vers la fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *DA*, 2008, n° 4, étude n° 9

BENETTI (J.), « La définition de l'office du juge d'appel par le Conseil d'Etat », *AJDA*, 2008, p. 2206

BERLIA (G.), « Le vice de forme et le contrôle de la légalité des actes administratifs », *RDP*, 1940-1941, p. 370

BERTHOUD (J.), COËNT-BOCHARD (E.), HAÏM (V.), YEZNIKIAN (O.), « L'exécution des décisions de justice : bilan de l'activité des cours administratives d'appel », *AJDA*, 2001, p. 864

BEZZINA (A.-C.), « 2004-2014 : les dix ans de la jurisprudence AC ! », *RFDA*, 2014, p. 735

BIGOT (G.), « Histoire de la motivation en droit public français », in S. Caudal (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 47

BILLET (P.), « Un “joyeux non-anniversaire” (air connu) », entretien avec DELIANCOURT (S.), *JCP A*, 2012, n° 43, hors-série

BLACHÈR (P.), « L'*obiter dictum* dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *REDP*, 2000, n° 3, p. 897

BLANC (P.), « Le silence du juge », *RDP*, 2012, p. 1133

BOLARD (G.), « L'arbitraire du juge », in *Mélanges offerts à Pierre Drai. Le juge entre deux millénaires*, Dalloz, 2000, p. 225

BONICHOT (J.-C.), « Vers une plus grande sécurité juridique ? », *BJDU*, 2000, p. 403

BONNET (A.), « La nouvelle partition (à écrire) du commissaire du gouvernement », *AJDA*, 2003, p. 323

BOUILLON (H.), « La régularisation d'un acte administratif après annulation conditionnelle : une technique en gestation », *AJDA*, 2018, p. 142

BOUKHELOUA (N.), « Le magistrat rapporteur dans le procès administratif », *AJDA*, 2014, p. 431

BOULLEZ (C.), « Les innovations apportées par la loi du 9 février 1994 au contentieux de l'urbanisme », *Administrer*, juillet 1994, p. 11, n° 22

BRACONNIER (S.), DACOSTA (B.), SEILLER (B.), « L'accès des tiers au juge du contrat », table ronde, *RDP*, 2014, p. 1148

BRAIBANT (G.), débat suite à l'intervention de PACTEAU (B.), « Du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux ? », lors du colloque « Evolutions et révolutions du contentieux administratif », *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 1, p. 51

BROYELLE (C.), « Le pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, 2015, p. 441

- C -

CAHIN (G.), « La motivation des décisions de la Cour internationale de justice », in RUIZ FABRI (H.), SOREL (J.-M.) (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 9

CAILLOSSE (J.), « Le juge administratif et la question de "l'efficacité" », *RDP*, 2013, p. 27

CANIVET (G.), « La procédure d'admission des pourvois en cassation », *D.*, 2002, p. 2195

CANTIÉ (C.), « Les visas apposés sur les décisions des juridictions administratives », *JCP A*, 2013, comm. 2098

CARBONNIER (J.), « Le silence et la gloire », *D.*, 1951, p. 119

CARTIER (E.), « Conclusion générale » in CARTIER (E.) (dir.), *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, Mission de Recherche Droit et Justice, Dalloz, 2013, p. 511

CARTON (O.), « De l'inutilité d'une constitutionnalisation du droit de l'environnement ? », *LPA*, 2005, n° 175, p. 3.

CASSIA (P.), « Reformater la décision juridictionnelle », *AJDA*, 2008, p. 1913

CAUDAL (S.), « Rapport introductif » in CAUDAL (S.) (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 3

CHABANOL (D.), « Contrôle de légalité et liberté de l'administration », *AJDA*, 1984, p. 14

CHABANOL (D.), « Le contradictoire et le commissaire du gouvernement », *RFDA*, 2001, p. 327

CHABANOL (D.), « Une réponse dangereuse à un problème à la mode », *AJDA*, 2001, p. 216

CHAPUS (R.), « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *EDCE*, n° 29, 1977-78, p. 11

CHARRUAULT (C.), « Propos sur la parole de la Cour de cassation », *Cycle droit et technique de cassation*, 15 mars 2010, disponible sur le site internet courdecassation.fr.

CHAUVAUX (D.), « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et cassation*, 2010, p. 58

CHEVALLIER (J.), « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 275

CHRISTIEN (R.), « La reconstitution de carrière dans la fonction publique », in FIALAIRE (J.), KIMBOO (J.) (dir.), *Le nouveau droit au procès administratif. Les évolutions choisies, les évolutions subies*, L'Harmattan, 2013

CIAUDO (A.), « Moyens d'ordre public et garantie des droits des administrés », *LPA*, 2009, n° 240, p. 3

CIAUDO (A.), FRANK (A.), « Pour l'utilisation de l'estoppel dans le procès administratif », *AJDA*, 2010, p. 479

COSTA (J.-P.), « L'image du Conseil d'Etat dans la société de demain », *Rev. Adm.*, 1998, p. 54

CRÉPEY (E.), « Les nouvelles règles du procès en matière d'urbanisme », *AJDA*, 2013, p. 1905

CRISTINI (R.), « Peut-on abandonner "l'économie des moyens" ? L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme », in *Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud*, L'Harmattan, 2009, p. 253

CROZE (H.), « La procédure et le rasoir d'Occam », *Procédures*, n° 6, 2015, repère 6

CROZE (H.), « Le juge doit-il dire le droit ? », in *Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard. Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel*, Dalloz, 2010, p. 225

CROZE (H.), « Pour une motivation pas trop explicite des décisions de la Cour de cassation », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Malaurie, liber amicum*, Defrénois, 2005, p. 181

- D -

DACOSTA (B.), « Regard d'un juge administratif sur l'intérêt à agir dans le contentieux

contractuel », in TEITGEN-COLLY (C.) (dir.), *L'accès au juge : l'intérêt à agir*, LGDJ, 2016, p. 120

DAUCHY (S.) ET DEMARS-SION (V.), « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'ancien droit : principe ou usage ? », *RHD*, t. 82, avril-juin 2004, p. 171

DE BAECQUES (F.), « La Commission du Rapport et des Études et l'exécution des décisions de justice », *EDCE*, 1982-1983, p. 175

DE BÉCHILLON (D.), « Le juge et son œuvre, un an de fabrication du droit administratif au Conseil d'Etat », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, p. 359

DE BÉCHILLON (D.), « Sur l'identification de la chose jugée dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *RDP*, 1994, p. 1793

DE BÉCHILLON (D.), « Sur la diversité des méthodes et manières de juger, propos introductif », conférence sur la diversité des méthodes et manières de juger, Cour de cassation, 29 novembre 2004, consultable sur le site internet courdecassation.fr

DE LAUBADÈRE (A.), « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 17

DE VITA (A.), « La prise de décision par le juge. Aperçus comparatifs », *RIDC*, 1998, vol. 50, n° 3, p. 809

DEFFIGIER (C.), « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », *RFAP*, vol. 159, 2016, n° 3, p. 763

DEFOORT (B.), « Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux : à propos de quelques arrêts récents », *RFDA*, 2018, p. 1071

DEGUERGUE (M.), « Les *obiter dicta* dans la jurisprudence du Conseil d'Etat » in RAIMBAULT (P.) (dir.), *La pédagogie au service du droit*, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, LGDJ, 2011, p. 235

DELAUNAY (B.), « Les grands principes du procès administratif », in CABRILLAC (R.) (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 23^e éd., 2017, p. 757

DELANLSSAYS (T.), « La motivation des décisions juridictionnelles relatives à la QPC au prisme de l'efficience », in CARTIER (E.) (dir.), *La QPC, le procès et ses juges. L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, Mission de Recherche Droit et Justice, Dalloz, 2013, p. 133

DELBEZ (L.), « De l'excès de pouvoir comme source de responsabilité », *RDP*, 1932, p. 441

DELVOLVÉ (P.), « Existe-t-il un contrôle de l'opportunité ? », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, LGDJ, 1988, p. 269

DELVOLVÉ (P.), « Le silence en droit public. Rapport de synthèse », *RDP*, 2012, p. 1171

DERO-BUGNY (D.), « Le droit à être jugé dans un délai raisonnable par la juridiction administrative », *DA*, 2006, n° 10, étude 17

DEUMIER (P.), « Présentation », in DEUMIER (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique. Recherche sur les travaux préparatoires des arrêts*, Dalloz, 2013, p. 2

DEUMIER (P.), « Repenser la motivation des arrêts de la Cour de cassation ? », *D.*, 2015, p. 2022

DIEU (F.), « La règle de l'économie des moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA*, 2009, p. 1082

DISANT (M.), « L'identification d'une disposition n'ayant pas été déclarée conforme à la Constitution », *Constitutions*, 2010, p. 541

DONIER (V.), « Style et structure des décisions du Conseil d'Etat : vers une évolution culturelle ? », in HOURQUEBIE (F.), PONTTHOREAU (M.-C) (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 197

DRAGO (R.), « Un nouveau juge administratif », in Jean Foyer, *auteur et législateur : leges tulit, jura docuit, écrits en hommage à Jean Foyer*, PUF, 1997, p. 451

DUCAMIN (B.), « Les réactions d'un public cultivé », *EDCE*, 1984, p. 129

DUMONT (G.), « La loi ESSoC, révolution ou involution ? », *AJDA*, 2018, p. 1815

DUMORTIER (G.), « La gestion des moyens d'illégalité de l'acte administratif unilatéral », in TEITGEN-COLLY (C.) (dir.), *Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015, p. 23

DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), ODINET (G.), « La recevabilité des moyens en contentieux administratif », *AJDA*, 2016, p. 479

- E -

ESTOUP (P.), « Du nécessaire rappel des principes élémentaires en matière de rédaction des jugements civils », *Gaz. Pal.*, 1990, 1, doct. 242

- F -

FANACHI (P.), « Les tribunaux administratifs de 1953 à l'an 2000 », *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 3, p. 115

FLAUSS (J.-F.), note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale*, *D.*, 1991, p. 49

FOUCHER (K.), *Audition par la Commission de développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale*, 29 mai 2013, compte rendu n° 66, consultable sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/12-13/c1213066.asp>

FRAISSEIX (P.), « La révolution méthodologique du juge de l'excès de pouvoir », *LPA*, 2005, n° 180, p. 3

FROMONT (M.), « La place de la justice administrative française en Europe », *DA*, 2008, n° 7, étude 14

- G -

GARREAU (D.), « Du bon usage de la procédure d'admission des pourvois en cassation », *D.*, 2012, p. 1137

GARREAU (D.), « Les pourvois en cassation, divergences et convergences », in CHARLES-NEVEU (B.), ELBAZ (A.), LEROY-FRESCHINI (N.), MAZZEGA (D.), VALLAR (C.) (dir.), *Procès administratif et procès civil*, PUAM, 2014, p. 43

GAUDEMET (Y.), « Les questions préjudicielles devant les deux ordres de juridiction », *RFDA*, 1990, p. 764

GAUTIER (P.-Y.), « La qualité des arrêts de la Cour de cassation », in P. Mbongo (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Editions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 147

GAZIER (F.), « Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950 », *EDCE*, 1951, p. 77

GENEVOIS (B.), « L'enrichissement des techniques de contrôle », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Hors-série 2009, Cinquantenaire du Conseil constitutionnel, p. 36

GENEVOIS (B.), « Comment tranche-t-on au Conseil d'Etat », *L'office du juge*, éditions du Sénat, 2006, p. 296

GENEVOIS (B.), « La commissaire du gouvernement ou la stratégie de la persuasion », *RFDA*, 2000, p. 1207

GENEVOIS (B.), « Retour sur la motivation des décisions des juridictions suprêmes », in *Mélanges en l'honneur d'Elizabeth Zoller. Penser le droit à partir de l'individu*, Dalloz, 2018, p. 667

GENEVOIS (B.), « Remarques d'un praticien du contentieux administratif », in RUIZ FABRI (H.), SOREL (J.-M.) (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 225

GENEVOIS (B.), « Sur la hiérarchie des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 251

GILLET (J.-L.), MÉLIN-SOUCRAMANIEN (B.), « L'arrêt de la Cour de cassation. Motivation, style et structure », in HOURQUEBIE (F.), PONHOREAU (M.-C.) (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 167

GILLI (J.-P.), « Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve », *AJDA*, 1995, p. 355

GJIDARA (S.), « La motivation des décisions de justice : impératifs anciens et exigences nouvelles », *LPA*, 26 mai 2004, n° 105, p. 3

GODDING (P.), « Jurisprudence et motivation des sentences, du Moyen-Âge à la fin du 18^{ème} siècle », in PERELMAN (C.), FORIERS (P.) (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1978, p. 37

GOURDOU (J.), « Les conséquences de l'annulation pour vice de procédure », in *Les procédures administratives*, Dalloz, Association française pour la recherche en droit administratif, 2015, p. 281

GOURDOU (J.), « Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte », *RFDA*, 1996, p. 333

GROS (M.), « Fonctions manifestes et latentes du détournement de pouvoir », *RDP*, 1997, p. 1237

GUÉDON (M.-J.), « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs », *AJDA*, 1978, p. 82

GUILLAUME (M.), « Le style du Conseil constitutionnel », *Justice et cassation*, 2013, p. 262

- H -

HAÏM (V.), « L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse », *AJDA*, 1996, p. 715

HALPÉRIN (J.-L.), « Les styles judiciaires, des traditions nationales ? », *Droit et société*, vol. 91, n° 3, 2015, p. 491

HEINIS (M.), « Le défi de la qualité », *AJDA*, 2007, p. 713

HÉLIN (J.-C.), « Les contrôles sont-ils efficaces ? », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 115

HENRY (X.), « La motivation des arrêts et la technique du moyen. Propositions de réforme », *JCP G*, 2010, p. 2125

HOSTIOU (R.), « La demande en appréciation de légalité externe des décisions à caractère non réglementaire », *RDI*, 2019, p. 205

HOSTIOU (R.), « Le droit vu du pont », *Annuaire de droit maritime et aérien*, t. 10, Nantes, 1989, p. 123

HOSTIOU (R.), « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif. Au sujet de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011, des principes généraux du droit et du vice de procédure », *RFDA*, 2012, p. 423

HUGLO (C.), « La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, p. 57

- J -

JACQUEMET-GAUCHÉ (A.), « Pouvoir d'injonction et action en déclaration de droits. Une comparaison franco-allemande », *RFDA*, 2015, p. 662

JAMIN (C.), « Motivation des arrêts : une alternative », *D.*, 2015, p. 2001

JANICOT (L.), « Les silences du jugement », *RDJ*, 2012, p. 1064

JANICOT (L.), ROTOULLIÉ (J.-C.), « La demande en appréciation de régularité d'une décision administrative », *RFDA*, 2018, p. 821

JEAMMAUD (A.), « Conflit, différend, litige », *Droits*, 2001/2, p. 15

JESTAZ (P.), « Libres propos sur le silence », in S. Guillemard, P. Rainville (dir.), dossier « Le silence », *Les Cahiers de droit*, 2015, vol. 56, n° 3-4, p. 733

JOUANNET (E.), « La motivation ou le mystère de la boîte noire », in RUIZ FABRI (H.), SOREL (J.-M.) (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 251

JOUGUELET (J.-P.), « La motivation des décisions du juge administratif », in RUIZ FABRI (H.), SOREL (J.-M.) (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 237

- K -

KIRVINE (J.), GUEDES DA COSTA (S.), « Que peut-on attendre du juge administratif dans le contentieux des plans de sauvegarde de l'emploi ? », *Rev. Trav.*, 2015, p. 438

KOVACS (P.), « Développements et limites de la jurisprudence en droit international », in *La juridictionnalisation du droit international*, Pedone, 2003, p. 269

- L -

LABETOULLE (D.) in JÉGOUZO (Y.), LABETOULLE (D.), MERLIN (P.), MORAND-DEVILLER (J.), « Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1993, p. 6

LABETOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002,

p. 629

LABETOULLE (D.), « Le recours pour excès de pouvoir du parlementaire », *RJEP*, 5/2010, repère n° 5

LABETOULLE (D.), « Les méthodes de travail au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel », *in Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, LGDJ, 1988, p. 249

LABETOULLE (D.), « Remarques sur l'élaboration des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux », *in Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 333

LABETOULLE (D.), « Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *RDI*, 2013, p. 508

LACABARATS (A.), « La motivation des arrêts de la Cour de cassation », *in MALHIÈRE (F.) (dir.), Comment rédiger une décision de justice au XXIème siècle ?*, Dalloz, 2017, p. 67

LAINÉ (M.), « L'évolution du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat statuant au contentieux (Lebon)* », *EDCE*, 1951, p. 153

LALLET (A.), DOMINO (X.), « An I ap. QPC », *AJDA*, 2011, p. 375

LAMPUÉ (P.), « La distinction des contentieux », *in La technique et les principes du droit public. Mélanges en l'honneur de Georges Scelle*, LGDJ, 1950, p. 285

LANTERO (C.), « Sécurité juridique et mutation des annulations platoniques », *AJDA*, 2019, p. 110

LANTERO (C.), « Le justiciable et le discours du juge », *RFDA*, 2019, p. 682

LATOURNERIE (R.), « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'Etat », *in Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Sirey, 1952, p. 177

LARERE (S.), « Le renouveau de la rédaction des décisions du juge administratif », *in TEITGEN-COLLY (C.) (dir.), Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015, p. 107

LE BOT (O.), « Rédaction des jugements et lisibilité des décisions du juge administratif », *in PAILLET (M.) (dir.), La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier, 2010, p. 281

LE COQ (M.), « Annulation partielle des autorisations d'urbanisme », *AJDA*, 2014, p. 1191

LE GARS (J.-M.), « Les méthodes d'instruction et d'examen des moyens de la requête, aspects français », *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 7, p. 109

LE PRADO (D.), « Les juridictions vues par les avocats : le Conseil d'Etat », *in GONOD (P.) (dir.), Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*, Dalloz, 2002, p. 79

LEBRETON (J.-P.), « Les particularités de la juridiction constitutionnelle », *RDP*, 1983, p. 419

LEFORT (C.), « Contribution à l'étude du pouvoir d'office du juge dans le procès civil », *Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard. Justices et droit au procès*, Dalloz, 2010, p. 807

LEGROS (R.), « Considérations sur les motifs », in PERELMAN (C.), FORIERS (P.) (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1978, p. 7

LEROY (J.), « La force du principe de motivation », in *La motivation*, Travaux de l'Association Henri Capitant, LGDJ, 2000, p. 35

LETOURNEUR (M.), « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif », *EDCE*, 1958, p. 59

LINDON (R.), « De deux innovations en matière de procédure civile », *JCP*, 1973, I, 2527

- M -

MAESTRACCI (N.), « Le nouveau mode de rédaction des décisions du Conseil constitutionnel », in MALHIÈRE (F.) (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXIème siècle ?*, Dalloz, 2017, p. 13

MALVASIO (F.), « Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif », *LPA*, 10 février 1997, n° 18, p. 4

MAMOUDY (O.), « D'AC ! à M6 en passant par *Danthonny* », *AJDA*, 2014, p. 501

MAMOUDY (O.) « La demande en appréciation de régularité : une “purge juridictionnelle” à l'avenir incertain », *AJDA*, 2018, p. 1821

MAMOUDY (O.), « Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *AJDA*, 2019, p. 1108

MAMOUDY (O.), « L'ouverture du recours », *RFDA*, 2019, p. 669

MARTIN (J.-P.), intervention in Caudal (S.) (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 275

MARTIN (R.), « Sur la notion de moyen », *JCP G*, 1976, I, 2768

MASSOT (J.), « Les pouvoirs et les devoirs du juge administratif dans l'examen des requêtes », Actes de la faculté de droit de Split, Croatie, god. 47, 3/2010., str. 501.-512, disponible en ligne : <https://hrcak.srce.hr/file/301099>

MASSOT (J.), « Portée et conséquences de l'annulation par le juge d'un acte administratif », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 111

MELLERAY (F.), « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *RDP*, 1998, p. 1089

MELLERAY (F.), « Les actions en justice », in GONOD (P.), MELLERAY (F.), YOLKA (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 2, p. 515

MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le “moment 1900” et ses suites », in TEITGEN-COLLY (C.) (dir.), *L'accès au juge : l'intérêt à*

agir, LGDJ, 2016, p. 15

MERLIN (J.), « Les avocats vus par un conseiller à la Cour de cassation », in GONOD (P.) (dir.), *Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*, Dalloz, 2002, p. 72

MIALOT (C.), « L'arrêt Danthony du point de vue du justiciable », *AJDA*, 2012, p. 1484

MODERNE (F.), « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, 1996, p. 43

MORAND-DEVILLER (J.), « Le contrôle de l'administration : la spécificité des méthodes du juge administratif et du juge judiciaire », in *Le contrôle juridictionnel de l'administration, Bilan critique*, Economica, 1991, p. 183

MOTULSKY (H.), « La cause de la demande dans la délimitation de l'office du juge », *D.*, 1964, p. 235, in MOTULSKY (H.), *Ecrits. Etudes et notes de procédure civile*, Dalloz, 1973, p. 103

- N -

NOËL (M.), « Les motifs dans les décisions des juridictions administratives », *RDP*, 1924, p. 363

- O -

ODENT (R.), « Le destin des fins de non-recevoir », in *Mélanges Marcel Waline : le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, p. 653

- P -

PACTEAU (B.), « Du recours pour excès de pouvoir au recours de plein contentieux ? », *Rev. Adm.*, 1999, n° spécial 1, p. 51

PÉANO (D.), « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *AJDA*, 2011, p. 612

PELLISSIER (G.), « Quatre ans d'application de la jurisprudence Association AC !. Une nouvelle dimension de l'office du juge », *RJEP*, 2008, n° 656, étude 7

PERDRIAU (A.), « Des arrêts brevissimes de la Cour de cassation », *JCP*, 1996, doct. n° 3943, p. 257

PERDRIAU (A.), « Les dispositifs implicites des jugements », *JCP G*, 1988, I, 3352

PERDRIAU (A.), « Une action en justice peut-elle être déclarée à la fois irrecevable et mal fondée ? », *JCP*, 1988, I, n° 162, p. 1579

PERDRIAU (A.), « Les écritures des procès civils au regard de la Cour de cassation », *JCP*, 1991, I, n° 3479

PERELMAN (C.), « La motivation des décisions de justice : essai de synthèse », in PERELMAN (C.), FORIES (P.) (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1978, p. 425

PETIT (J.), « La motivation des décisions du juge administratif français », in Caudal (S.) (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 213

PIÉTRI (J.-P.), « La régularisation des requêtes devant le juge administratif », *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 695

PLANCHET (P.), « L'actualité de l'exception d'illégalité en droit de l'urbanisme. Retour sur l'arrêt "Commune de Courbevoie" », *DAUH*, 2010, p. 35

PLESSIX (B.), « Ce besoin animal de sécurité », *DA*, 2018, repère 1

PONTHOREAU (M.-C.), « L'énigme de la motivation encore et toujours, l'angle comparatif », in HOURQUEBIE (F.), PONTHOREAU (M.-C.) (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 5

PONTHOREAU (M.-C.), « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif », *RDP*, 1994, p. 747

POULET (F.), « La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016. Quelles avancées, quels reculs ? », *AJDA*, 2017, p. 279

POULET (F.), « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA*, 2019, p. 1088

- R -

RIBES (D.), « La motivation des décisions du Conseil d'Etat », in HOURQUEBIE (F.), PONTHOREAU (M.-C.) (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, p. 183

RIVERO (J.), « Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice », *D.*, 1954, chron. n° 28, p. 157

ROBBE (J.), « La prescription de mesures d'instruction par le juge administratif », in TEITGEN-COLLY (C.) (dir.), *Pouvoir et devoir d'instruction du juge administratif*, Mare et Martin, 2017, p. 47

ROBBE (J.), « De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne », *RFDA*, 2018, p. 85

ROBLOT-TROIZIER (A.), « Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'Etat », *RFDA*, 2011, p. 691

ROLIN (F.), « La qualité des décisions du Conseil d'Etat », in MBONGO (P.) (dir.), *La qualité des décisions de justice*, éd. du Conseil de l'Europe, 2007, p. 153

ROTOULLIÉ (J.-C.), « Sécurité juridique et tolérance des illégalités », *ADJA*, 2019, p. 1094

ROUQUETTE (R.), « Justice administrative : il faut encore des réformes ! », *DA*, 2001, n° 5, chron. 11

ROUVILLOIS (F.), « Le raisonnement finaliste du juge administratif », *RDP*, 1990, p. 1817

RUIZ FABRI (H.), « La motivation des décisions dans le règlement des différends de l'OMC », in RUIZ FABRI (H.), SOREL (J.-M.) (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales*, Pedone, 2008, p. 103

- S -

SAGNIER (P.-Y.), « Restriction objective et restriction subjective des moyens invocables », *AJDA*, 2016, p. 1378

SAUVÉ (J.-M.), « Bilan d'une réforme », in TEITGEN-COLLY (C.) (dir.), *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, 2011, p. 33

SAUVÉ (J.-M.), « La motivation des sanctions administratives », in CHAINAIS (C.), FENOUILLET (D.), GUERLIN (G.) (dir.), *Les sanctions en droit contemporain. Volume 2, La motivation des sanctions prononcées en justice*, Dalloz, 2013, p. 113

SAUVÉ (J.-M.), « Le Conseil d'Etat, une cour suprême administrative », discours du 9 décembre 2014 à la Faculté de droit de l'Université de Strasbourg

SAUVEL (T.), « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, p. 5

SAUVEL (T.), « Les origines du commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux », *RDP*, 1949, p. 5

SCHOETTL (J.-E.), « La place du Conseil dans la démocratie française », entretien, 2003, consultable sur le site internet du Conseil constitutionnel, conseil-constitutionnel.fr

SCHOETTL (J.-E.), « Les coulisses du contrôle de constitutionnalité en France », *Justice et cassation*, 2007, p. 157

SCHOETTL (J.-E.), *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, 2008, p. 47

SCHOETTL (J.-E.), « Ce fût AC ! », *AJDA*, 2014, p. 116

SCHÖNBERGER (C.), « “Mi attendu, mi dissertation.” Le style des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit et société*, vol. 91, n° 3, 2015, p. 505

SEILLER (B.), « L'illégalité externe, commode bouc émissaire », *AJDA*, 2012, p. 1609

SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », *AJDA*, 2004, p. 963

SEILLER (B.), « Pour un Etat au service d'une société de confiance. Présentation », *RFDA*, 2018, p. 809

SOREL (J.-M.), « La motivation des actes des juridictions internationales », in CAUDAL (S.) (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 255

SOULARD (C.), « Remarques d'un praticien du contentieux judiciaire », p. 241

STAHL (J.-H.), « An I ap. AC ! : les suites de la modulation dans le temps des effets des annulations contentieuses, un an après l'arrêt Association AC ! », *RJEP*, 2005, n° 624, chron. 100063

STAHL (J.-H.), « Dire et faire. Brèves remarques sur ces deux fonctions du Conseil d'Etat », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, 2007, p. 783

STAHL (J.-H.), COURRÈGES (A.), « La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse », *RFDA*, 2004, p. 438

STIRN (B.), « Juridiction et jurisprudence administratives : le temps du mouvement », in *L'architecture du droit : mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Economica, 2006, p. 939

STIRN (B.), « Simplifier l'expression et enrichir la motivation », *AJDA*, 2018, p. 382

SUDRE (F.), « La motivation des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme », p. 171

- T -

TEITGEN-COLLY (C.), « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », in TEITGEN-COLLY (C.), *Les figures du juge administratif*, LGDJ, 2015, p. 85

TEITGEN-COLLY (C.), « Avant-propos » in TEITGEN-COLLY (C.) (dir.), *L'accès au juge : l'intérêt à agir*, LGDJ, 2016, p. 3

TEXIER (P.), « Jalons pour une histoire de la motivation des sentences », in *La motivation*, Travaux de l'Association Henri Capitant, LGDJ, 2000, p. 5

THÉRON (S.), « La référence au "vice propre" de l'acte en contentieux administratif », *LPA*, 2014, n° 45, p. 6

THIELE (R.), « Annulations partielles et annulations conditionnelles », *AJDA*, 2015, p. 1357

TOUFFAIT (A.), TUNC (A.), « Pour une motivation plus explicite des décisions de justice notamment celles de la Cour de cassation », *RTDC*, 1974, p. 487

TRAORÉ (S.), « Obligation de se prononcer sur tous les moyens en matière d'urbanisme », *DA*, n° 5, 2001, comm. 129

- V -

VEDEL (G.), « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, 1997, p. 77

VEDEL (G.), « Jurisprudence et doctrine : deux discours », *Rev. Adm.*, 1997, n° spécial, p. 7

VEDEL (G.), « Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, p. 31

VIALA (A.), « Le point de vue du commentateur », in MALHIÈRE (F.) (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXI^e siècle ?*, Dalloz, 2017, p. 99

VIER (C.-L.) in « Table ronde. Regards croisés sur l'injonction. La loi du 8 février 1995, une révolution dans les rapports entre le juge administratif, l'administration et les citoyens ? », *RFDA*, 2015, p. 467

VOULET (J.), « L'interprétation des arrêts de la Cour de cassation », *JCP G*, 1970, I, 2305

VOULET (J.), « Le défaut de réponse à conclusions », *JCP G*, 1965, I, 1912

- W -

WAQUET (P.), « L'officieux et le non-dit », conférence sur les méthodes de jugement, Cour de cassation, 31 mars 2005, consultable sur le site internet de la Cour de cassation, courdecassation.fr

WEBER (J.-F.), « La motivation des arrêts de la Cour de cassation », *Revue Lamy Droit civil*, réflexions croisées, La motivation, 2012, n° 89

WEIL (P.), « Le Conseil d'Etat statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ? », *Annales de la Faculté de droit d'Aix*, 1959, vol. 51, p. 281

WEIL (P.), « Une résurrection : la théorie de l'inexistence en droit administratif », *D.*, 1958, p. 49

WEILLER (L.), « L'article 12 NCPC ne fait pas obligation au juge, sauf règles particulières, de changer la dénomination ou le fondement juridique des demandes des parties », *JCP G*, 2008, II, 10006

WELAMSON (L.), « La motivation des décisions des cours judiciaires suprêmes », *RIDC*, 1979, p. 509

WIJFFELS (A.), « La motivation des décisions judiciaires », in HOURQUEBIE (F.), PONTTHOREAU (M.-C.) (dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruylant, 2012, p. 141

- Z -

ZARCA (A.), « Les limites du pouvoir d'injonction », *RFDA*, 2015, p. 650

ZENATI-CASTAING (F.), « La signification, en droit, de la motivation », in CAUDAL (S.) (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, 2013, p. 25

NOTES, COMMENTAIRES, CHRONIQUES

- B -

BACHINI (B.), note sous CAA Paris, 19 décembre 2005, *M. Boussouar*, *AJDA*, 2006, p. 652

BAILLEUL (D.), note sous CE, 12 décembre 2007, *Sire, DA*, 2008, comm. 26

BECUE (S.), note sous TA Lille, 25 avril 2017, *Commune d'Heuringhem et a.*, *AJDA*, 2017, p. 1733

BÉNÉTEAU (J.), « Jurisprudence du Constitutionnel », commentaire de CC, 10 mai 2016, n° 2016-539 QPC, *Mme Eve G.*, *RFDC*, 2017, n° 109, p. 197

BILLET (P.), note sous CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, *JCP Adm.*, 2008, I, 2279, spéc. n° 1, p. 27 *JCP Adm.*, 2008, I, 2279

BOIVIN (J.-P.), note sous CE, 29 novembre 1974, *Epoux Gevrey*, *JCP*, 1975, I, n° 2723

BON (P.), note sous CE, 15 avril 2016, *Fédération nationale des associations des usagers des transports*, *RFDA*, 2016, p. 519

BON (P.), note sous TA Paris, 18 juin 2004, *Association Environnement XV°*, *AJDA*, 2005, p. 159

BONICHOT (J.-C.), obs. sur CE, 8 juillet 1998, *Département de l'Isère*, *GACA*, 6^e éd., n° 29.10, p. 612

BONICHOT (J.-C.), note sous CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, *BJDU*, 2003, p. 203

BORDIER (D.), « L'application des lois, les parlementaires et le Conseil d'Etat : le malentendu », *AJDA*, 2012, p. 2202

BOYER (P.), « Illégalité d'une autorisation d'élevage industriel pour insuffisance de l'étude d'impact », note sous TA Rennes, 9 septembre 2004, *Eau et Rivières de Bretagne*, *Environnement*, 2004, n° 11, comm. 109

BRÉCHON-MOULÈNES (C.), « La place du juge administratif dans le contentieux économique public », *AJDA*, 2000, p. 679

BREEN (E.), « Réguler ou moduler ? Des précisions sur les pouvoirs réglementaires de l'ART et sur la modulation des effets dans le temps des annulations contentieuses », *JCP A*, 2005, n° 28, comm. 1263

BRETONNEAU (A.), LESSI (J.), « Contentieux contractuel : la révolution rentre au port », chron. sur CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, *AJDA*, 2014, p. 1035

BRONDEL (S.), « La qualité de parlementaire ne donne pas intérêt à agir », obs. sous CE, 23 novembre 2011, *Masson, AJDA*, 2011, p. 2317

- C -

CAILLE (P.-O.), note sous CE, 12 décembre 2007, *Sire, D.*, 2008, p. 1457

CARPENTIER (E.), « La QPC sur la cession gratuite de terrain ou la suite du dialogue de sourds entre les hautes juridictions françaises », *D.*, 2011, p. 136

CASSIA (P.) obs. sous CE Sect., 14 février 1958, *Sieur Abisset, GACA*, 6^e éd., n° 32

CASSIA (P.), note sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony, RFDA*, 2012, p. 296

CASSIA (P.), note sous CE Sect., 3 octobre 2008, *SMIRGEOMES, AJDA*, 2008, p. 2374

CASSIA (P.), note sous CE, 2 novembre 2005, *Fayant, AJDA*, 2006, p. 327

CASSIA (P.), obs. sous CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie, GACA*, 6^e éd., n° 51

CASSIA (P.), obs. sous CE Sect., 21 novembre 1930, *Dame veuve Benoît, GACA*, 6^e éd., n° 22

CASSIA (P.), obs. sous CE Sect., 22 février 2002, *Dieng, GACA*, 6^e éd., n° 72

CASSIA (P.), obs. sous CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau, GACA*, 6^e éd., n° 50

CASSIA (P.), obs. sous CE, 29 mars 2002, *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie c. SARL Grey Diffusion, GACA*, 6^e éd., n° 25

CASSIA (P.), obs. sous CE, 5 décembre 1924, *Sieurs Légillon, GACA*, 6^e éd., n° 65

CHARTRIER (Y.), « De l'an II à l'an 2000. Remarques sur la rédaction des arrêts civils de la Cour de cassation », in *Mélanges Pierre Draï*, Dalloz, 2000, p. 269

CHAUVAUX (D.), « Le pouvoir d'injonction sorti d'un mauvais pas », *AJDA*, 2014, p. 109

Chauvaux (D.), Girardot (T.-X.), chron. sous CE, 4 juillet 1997, *Leveau et CE*, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak, AJDA*, 1997, p. 584

CHAUVAUX (D.), STAHL (J.-H.), chron. sous CE Sect., 22 mars 1996, *Mme Paris et Mme Roignot, AJDA*, 1996, p. 362

COLLET (M.), note sous CE Sect., 27 octobre 2006, *Parents et a., AJDA*, 2007, p. 80

COMBARNOUS (M.), GALABERT (J.-M.), chron. sous CE Sect., 25 mars 1960, *Boileau, AJDA*, 1960, p. 92

COSSALTER (P.), « La modulation du caractère rétroactif des revirements de jurisprudence », *DA*, 2007, n° 10, comm. 142

- D -

D.A., note sous TA Orléans, 3 novembre 2009, *Sumbu, AJDA*, 2010, p. 214

DE BÉCHILLON (D.), BON (P.), note sous CE, 30 juillet 1997, *Epoux Kress, D.*, 1999, p. 47

DE BÉCHILLON (D.), obs. sous CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, RFDA*, 2018, p. 662

DECAUX (E.), note sous CIJ, 20 décembre 1988, *Affaire des actions armées frontalières et transfrontalières (Nicaragua c. Honduras)*, *AFDI*, 1988, n° 34, p. 147

DECAUX (E.), note sous CIJ, 16 mars 2001, *Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Barhein*, *AFDI*, 2001, n° 47, p. 177

DECAUX (E.), note sous CIJ, 11 septembre 1992, *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador c. Honduras)*, *AFDI*, 1992, n° 38, p. 393

DELVOLVÉ (P.), note sous CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, *RFDA*, 2014, p. 438

DELVOLVÉ (P.), note sur CE Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, *RJEP*, 2007, n° 646, p. 327

DELVOLVÉ (P.), obs. sous CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, RFDA*, 2018, p. 665

DEREPAS (L.), note sous CE, 28 mai 2001 *Commune de Bohars et a.*, *RDI*, 2001, p. 405

DEYGAS (S.), note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon, Procédures*, 2009, n° 6, comm. 217

DIEU (F.), note sous CE, 11 janvier 2006, *Association des familles victimes du saturnisme et a.*, *AJDA*, 2006, p. 2428

DOMINO (X.), BRETONNEAU (A.), chron. sur CE Sect., 16 avril 2012, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine et a.*, *AJDA*, 2012, p. 943

DOMINO (X.), BRETONNEAU (A.), chron. sous CE, 27 juillet 2012, *Labachiche*, *AJDA*, 2012, p. 1845

DOMINO (X.), BRETONNEAU (A.), chron. sous CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *AJDA*, 2012, p. 195

DONNAT (F.), CASAS (D.), chron. sur CE Sect., 6 février 2004, *Hallal*, *AJDA*, 2004, p. 436

DONNAT (F.), CASAS (D.), chron. sur CE Sect., 20 juin 2003, *Stilinovic*, *AJDA*, 2003, p. 1334

DONNAT (F.), CASAS (D.), chron. sous CE, 30 juillet 2003, *ADARC*, *AJDA*, 2003, p. 1815

DRAGO (R.), chronique de jurisprudence, *RDP*, 1957, p. 555, n° 19

DUBOS (O.), MELLERAY (F.), note sous CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, *DA*, 2004, étude 15

DUBOIS (L.), note sous CE, 28 juillet 2000, *Laniel*, *RDSS*, 2001, p. 48

DUSSART (M.-L.), « Les servitudes administratives en question », *RFDC*, 2012, n° 90, p. 412

DUTHELLET DE LAMOTHE (L.), LESSI (J.), chron. sous CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*,

AJDA, 2015, p. 985

DUTHELLET DE LAMOTHE (L.), ODINET (G.), chron. sur CE Sect., 16 décembre 2016, *Mme Guionnet*, *AJDA*, 2017, p. 272

- E -

EGÉA (P.), note sous CAA Lyon, 4 juillet 2013, *Société Institut Clinident Biopharma, D.*, 2013, p. 2452

EVEILLARD (G.), note sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN, DA*, 2019, n° 4, comm. 22

- F -

FAURE (Y.), MALVERTI (C.), chron. sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN, AJDA*, 2019, p. 271

FLAUSS (J.-F.), note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande Septentrionale, D.*, 1991, p. 49

FLAUSS (J.-F.), « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2006, p. 466

FLAUSS (J.-F.), « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2010, p. 997,

FLAUSS (J.-F.), « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2001, p. 1060,

FLAUSS (J.-F.), « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 1994, p. 511,

FLAUSS (J.-F.), « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 1993, p. 83,

FLAUSS (J.-F.), COHEN-JONATHAN (G.), « Cour européenne des droits de l'homme et droit international général », *AFDI*, 2006, n° 52, p. 660

FLAUSS (J.-F.), COHEN-JONATHAN (G.), « Cour européenne des droits de l'homme et droit international général », *AFDI*, 2008, n° 54, p. 529

FLAUSS (J.-F.), note sous TA Versailles, 25 février 1992, *Société Fun Production, M. Wackenheim c. Commune de Morsang-sur-Orge, RFDA*, 1992, p. 1026

FOURNIER (J.), BRAIBANT (G.), « Chronique générale de jurisprudence administrative », *AJDA*, 1957, p. 89

FOURNIER (J.), LABETOULLE (D.), chron. sous CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 223

- G -

GRAND D'ESNON (J.), note sous CAA Versailles, 8 octobre 2009, *Mayoukou*, *AJDA*, 2010, p. 36,

GUÉDON (M.-J.), « La classification des moyens d'annulation des actes administratifs », *AJDA*, 1978, p. 82

GUETTIER (C.), note sous CE Sect., avis, 30 novembre 1998, *M. Berrad*, *RFDA* 1999, p. 520

GUETTIER (C.), « Chronique de jurisprudence administrative 2004 », *RDP*, 2005, p. 493

GUYOMAR (M.), COLLIN (P.), chron. sous CE Sect., 29 mars 2000, *GIE Groupe Victoire*, *AJDA*, 2000, p. 419

GUYOMAR (M.), COLLIN (P.), chron. sous CE Sect., 20 octobre 2000, *Société Habib Bank Limited*, *AJDA*, 2000, p. 1001

GUYOMAR (M.), COLLIN (P.), chron. sous CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et SARL Minoteries Frances*, *AJDA*, 2001, p. 652

GUYOMAR (M.), COLLIN (P.), chron. sur CE Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, *AJDA*, 2001, p. 1046

GUYOMAR (M.), COLLIN (P.), chron. sur CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et a.*, *AJDA*, 2001, p. 652

- H -

HAURIOU (M.), note sous CE, 8 décembre 1899, *Ville d'Avignon* et CE, 15 décembre 1899, *Adda, S.*, 1900, 3, p. 73

HAURIOU (M.), note sur CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, *S.*, 1907, 3, 33

HÉLIN (J.-C.), HOSTIOU (R.), note sous CAA Nantes, 13 octobre 2009, *Association chapelaine des amis du Gesvres*, n° 08NT02826, *AJDA*, 2010, p. 616

HOCREITÈRE (P.), comm. sous CC, 21 janvier 1994, n° 93-335 DC, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *RFDA*, 1995, p. 7

HOSTIOU (R.), note sous TA Pau, 2 décembre 1992, *Association France-Nature-Environnement et a.*, *RFDA*, 1993, p. 288

HOSTIOU (R.), « Le droit vu du pont », *Annuaire de Droit Maritime et Aérien*, Université de Nantes, t. 10, 1989, p. 123

HOSTIOU (R.), note sous CAA Versailles, 13 mars 2014, *Commune de Noisy-le-Grand c. OFIE, RDI*, 2014, p. 395

- I -

IDOUX (P.), « Juger la régulation, c'est encore réguler... », note sous CE, 2005, *France Télécom, RDP*, 2005, p. 1643

INSERGUET (J.-F.), note sous CE, 31 mars 2010, *Commune de Châteauneuf-du-Rhône*, n° 313762, *AJDA*, 2010, p. 1385

- L -

LABBÉ (J.-E.), note sur Cass. civ., 27 octobre 1886, *Lauly c. Veuve Tailhardat, S.*, 1887, I, p. 193

LAFAX (J.-F.), note sous CE, 27 octobre 2008, *Ministre de la santé c. SELARL Pharmacie du Harnois, AJDA*, 2009, p. 496

LANDAIS (C.), LENICA (F.), chron. sous CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès, AJDA*, 2005, p. 1621

LANDAIS (C.), LENICA (F.), chron. sous CE, 12 mai 2004, *Commune de Rogerville, AJDA*, 2004, p. 1354

LANDAIS (C.), LÉNICA (F.), chron. sur CE, 25 février 2005, *France Télécom, AJDA*, 2005, p. 997

LANNEAU (R.), note sous CE Ass., 19 juillet 2017, *ANODE, DA*, n° 10, octobre 2017, comm. 43

LEHMAN (P.-E.), « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa*, 2015, n° 34, p. 211

LENICA (F.), BOUCHER (J.), , chron. sur CE Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation, AJDA*, 2007, p. 1577

LESSI (J.), DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), chron. sous CE, 2 juillet 2014, *Société Pace Europe, AJDA*, 2014, p. 1935

LIÉBER (J.), BOTTEGHI (D.), chron. sur CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération national de la libre pensée et a., AJDA*, 2010, p. 1635

LIÉBER (S.-J.) BOTTEGHI (D.), chron. sous CE Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers, AJDA*, 2010, p. 142

LIÉBER (S.-J.), BOTTEGHI (D.), chron. sous CE, 7 avril 2010, *M. Gerbaud et a., AJDA*, 2010, p. 876

LOMBARD (M.), comm. sous CE, 1^{er} décembre 2004, *Onesto*, *DA*, 2005, n° 2, comm. 19

- M -

MALINVAUD (P.), note sur Cass. ass. plén., 21 décembre 2017, *RDI*, 2008, p. 102

MARGUÉNAUD (J.-P.), « Chronique des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue juridique de l'environnement*, 2015, vol. 40, p. 84

MARGUÉNAUD (J.-P.), « Chronique des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue juridique de l'environnement*, 2011, vol. 36, p. 563

MARGUÉNAUD (J.-P.), « Chronique des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue juridique de l'environnement*, 2012, vol. 37, p. 697

MARGUÉNAUD (J.-P.), note sous CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, *D.*, 2008, p. 884

MELLERAY (F.), note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *DA*, 2009, n° 6, comm. 94, p. 41

MELLERAY (F.), note sous CE, 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et a.*, *AJDA*, 2015, p. 990

MELLERAY (F.), note sous CE, 29 octobre 2004, *Sueur et a.*, *LPA*, 2005, n° 56, p. 4

MELLERAY (F.), note sous TA Amiens, 24 mai 2005, *M. Dubruque et a.*, *AJDA*, 2005, p. 2416

MÉNÉMÉSIS (A.), note sous CAA Marseille, 12 septembre 2002, *Association Gap Club*, *DA*, 2003, n° 4, comm. 82

MORVAN (P.), CE, 15 mars 2007, *Société Bosal Le Rapide*, *JCP S*, 2017, n° 21, comm. 1173

- O -

ODINET (G.), ROUSSEL (S.), chron. sur CE Ass., 19 juillet 2017, *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie*, *AJDA*, 2017, p. 1879

- P -

PACTEAU (B.), note sous CE, 18 juin 1986, *Mme Krier*, *D.*, 1987, p. 193

PACTEAU (B.), note sous CE, 29 juin 2012, *Association Promouvoir*, *AJDA*, 2012, p. 1957

PELLISSIER (G.), note sous CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *JCP A*, 2009, n° 20, 2113

PERROT (R.), obs. sous Cass. com., 26 janvier 1988, *RTD civ.*, 1988, p. 575

PETIT (J.), note sous CE, 9 juillet 2003, *Société générale de brasserie (Sogebra)*, *RFDA*, 2004, p. 573

PIERUCCI (C.), note sous CE, 16 décembre 2016, *M. de Courson et a.*, *RFFP*, 2017, n° 140, p. 249

PIVETEAU (D.), note sous CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et SARL Minoteries Frances*, *DA*, 2001, n° 8, n° 203

PUIGELIER (C.), note sous Cass. soc., 13 mars 2001, *D.*, 2002, p. 241

- R -

RAMBAUD (T.), ROBLLOT-TROIZIER (A.), note sous CE, 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée*, *RFDA*, 2010, p. 995

RAYNAUD (F.), FOMBEUR (P.), chron. sous CE Sect., 3 février 1999, *Montagnac*, *AJDA*, 1999, p. 567

RAYNAUD (F.), FOMBEUR (P.), chron. sur CE Ass., 3 juillet 1998, *Syndicat des médecins de l'Ain et a.*, *AJDA*, 1998, p. 559

ROLIN (F.), « Du recours pour excès de pouvoir de l'État légal à la protection des intérêts subjectifs dans l'État contemporain : quelques réflexions critiques sur l'arrêt Département de Tarn et Garonne », *RDP*, 2014, p. 1198

ROUSSEL (S.), comm. sous CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, *DA*, 2019, n° 5, comm. 25

ROUSSEL (S.), NICOLAS (C.), chron. sous CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *AJDA*, 2018, p. 1206, spéc. p. 1208

- S -

SCHOETTL (J.-E.), note sous CC, 15 juin 1999, n° 99-412 DC, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, *AJDA*, 1999, p. 573

STAHL (J.-H.), DOMINO (X.), chron. sous CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, *AJDA*, 2011, p. 2226

STAHL (J.-H.), TOUVET (L.), chron. sous CE Sect., 18 novembre 1994, *Société Clichy Dépannage*, *AJDA*, 1995, p. 109

- T -

TROUILLY (P.), *Environnement*, n° 11, 2008, comm. 153

- W -

WALINE (M.), note sous CE, 20 juin 1930, *Association des bibliothécaires français*, *D.*, 1932,

CONCLUSIONS

- A -

AGUILA (Y.), concl. sur CE Ass., 16 décembre 2005, *Groupement forestier des ventes de Nonant*, *AJDA*, 2006, p. 320

AGUILA (Y.), concl. sur CE Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, *RFDA*, 2008, p. 1147 ; *Dr. Envir.*, 2008, p. 19 ; *RJE*, 2009, p. 85

AGUILA (Y.), concl. sur CE Sect., 17 mars 1995, *Ministre de l'éducation nationale c. MM. Ranieri et Jouanneau*, *RFDA*, 1995, p. 1138

- B -

BACHELIER (G.), concl. sur CE, 11 février 1998, *SA des Monoprix*, n° 170969, inédites

BACHELIER (G.), concl. sur CE, 31 janvier 1997, *Société Etablissements Jung*, n° 130410, *Dr. fisc.*, n° 17, 1997, comm. 476

BACQUET (A.), concl. sur CE Sect., 23 octobre 1981, *Société varoise de transports et a.*, *AJDA*, 1981, p. 599

BERGEAL (C.), concl. sur CE Sect., 28 juillet 2000, *Marchand et Société Pépinière France Production*, *RFDA*, 2001, p. 901

BERTRAND (L.), concl. sur CE Sect., 29 novembre 1974, *Epoux Gevrey*, rec. 599

BOKDAM-TOGNETTI (E.), concl. sur CE, 5 juin 2015, *M. B.*, n° 370894, via ArianeWeb

BOKDAM-TOGNETTI (E.), concl. sur CE, 7 juin 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c. commune de Gouvieux*, n° 383048, inédites

BOTTEGHI (D.), concl. sur CE, 6 février 2013, *Mme Chirio*, n° 347622, via ArianeWeb

BOTTEGHI (D.), concl. sur CE, 7 mai 2012, *Commune de Roissy en France*, n° 346613, inédites

BOULOUIS (N.), concl. sur CE, 19 décembre 2007, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable du Confolentais*, n° 291487, inédites

BOULOUIS (N.), concl. sur CE, 29 septembre 2010, *Région Aquitaine*, n° 332068, *BJCP*, 2010, n° 73, p. 401

BRAIBANT (G.), concl. sur CE Sect., 7 février 1969, *Syndicat Général des importateurs et exportateurs du commerce en gros des vins et spiritueux et a.*, rec. 74

BRÉCHOT (F.-X.), concl. sur CAA Nantes, 24 novembre 2017, *M. Modicum*, *ADJA*, 2018, p. 398

BRETONNEAU (A.), concl. sur CE Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT, RFDA*, 2018, p. 649

BRETONNEAU (A.), concl. sur CE, 21 septembre 2015, *Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters et a.*, n° 389815, via ArianeWeb

BRETONNEAU (A.), concl. sur CE, 21 septembre 2015, *Société Total Caraïbes, BJDU*, 2016, p. 235

BRETONNEAU (A.), concl. sur CE, 27 mai 2015, *Elections municipales de Crisolles*, n° 382162, via ArianeWeb

BRETONNEAU (A.), concl. sur CE, 6 juillet 2015, *Garde des sceaux, ministre de la justice, AJDA*, 2015, p. 2284

- C -

CALDERARO (N.), concl. sur TA Nice, 11 juin 1987, *Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes, MM. Bueno, Pineau et Suissa*, rec. 138, *AJDA*, 1988, p. 538

CASAS (D.), concl. sur CE Ass., 16 juillet 2017, *Société Tropic Travaux Signalisation*, rec. 360 ; *RDP*, 2007, p. 1402 ; *RFDA*, 2007, p. 696

CASAS (D.), concl. sur CE Ass., 29 octobre 2004, *Sueur*, *RFDA*, 2004, p. 1103

CASAS (D.), concl. sur CE, 23 février 2005, *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics et a.*, *RFDA*, 2005, p. 483

CHAUVAUX (D.), concl. sur CE, 28 février 2001, *MM. Philippart et Lesage*, *RFDA*, 2001, p. 390

COMBREXELLE (J.-D.), concl. sur CE Ass., 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, *RFDA*, 1996, p. 1169

COMBREXELLE (J.-D.), concl. sur CE, 23 juin 1997, *M. Chevallier*, n° 185110, inédites

CORTOT-BOUCHER (E.), concl. sur CE, 4 octobre 2013, *Clive Worms*, *BDCF*, 1/2014, n° 6

COURRÈGES (A.), concl. sur CE, 10 mars 2010, *Société civile immobilière GFM*, *BJDU*, 2011, p. 117

COURRÈGES (A.), concl. sur CE, 21 mars 2008, *Société immobilière du commerce et de l'industrie*, *AJDA*, 2008, p. 1156

COURRÈGES (A.), concl. sur CE, 21 novembre 2008, *Association des hôpitaux privés sans but lucratif*, n° 305292, inédites

COURTIAL (J.), concl. sur CE, 23 novembre 2001, *Association des Lacs*, n° 206850, *Dr. fisc.*, n° 16, 17 Avril 2002, comm. 347

CRÉPEY (E.), concl. sur CE, 14 mars 2016, *Polynésie française*, n° 395288, via ArianeWeb

CRÉPEY (E.), concl. sur CE, 22 février 2017, *Société Valmonde et Cie*, n° 395948, inédites
CRÉPEY (E.), concl. sur CE, *Société Research in Motion UK Ltd et a.*, n° 358734, inédites
CRÉPEY (E.), concl. sur CE, 19 décembre 2014, *Fédération Générale du Commerce*, n° 383318, inédites

- D -

DACOSTA (B.), concl. sur CE Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne, RFDA*, 2014, p. 425

DACOSTA (B.), concl. sur CE, 10 avril 2015, *Centre hospitalier territorial de Nouvelle-Calédonie, BJCP*, 2015, p. 272

DACOSTA (B.), concl. sur CE, 13 juillet 2012, *Compagnie Méridionale de Navigation*, n° 355616, *BJCP*, 2012, p. 355

DACOSTA (B.), concl. sur CE, 1^{er} mars 2012, *Commune de Theix, BJDU*, 2012, p. 233

DACOSTA (B.), concl. sur CE, 21 février 2011, *Société Véolia-Propreté et a.*, n° 335306, inédites

DACOSTA (B.), concl. sur CE, 23 décembre 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, BCJP*, 2012, p. 125

DACOSTA (B.), concl. sur CE, *Département du Loiret*, n° 367007, inédites

DAËL (S.), concl. sur CE, 21 mars 1986, *M. Kalck*, n° 31535, rec. 77, *AJDA*, 1986, p. 449

DANDELLOT (M.), concl. sur CE Sect, 4 mai 1984, *SA la Participation mobilière et immobilière et a.*, *AJDA*, 1984, p. 513

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 29 décembre 2014, *Élection municipale de la Croix-Valmer*, n° 383127, *via ArianeWeb*

DAUMAS (V.), concl. sur CE Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, rec. 88

DAUMAS (V.), concl. sur CE Ass., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision (M6) et a.*, n° 363702, *via ArianeWeb*

DAUMAS (V.), concl. sur CE Sect., 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, n° 363047, *via ArianeWeb*

DAUMAS (V.), concl. sur CE Sect., 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville, RFDA*, 2016, p. 289

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 16 juillet 2014, *Association « Sauvons l'université ! » et a.*, *via ArianeWeb* :

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 19 octobre 2016, *M. Chibane*, n° 398975, *via ArianeWeb*

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 2 avril 2015, *Fabrice A.*, n° 367573, *via ArianeWeb*

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 20 octobre 2014, *Commune de Rueil-Malmaison*, n° 371493, via ArianeWeb

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 21 novembre 2012, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*, n° 354313, inédites

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 22 septembre 2014, *Syndicat national de l'environnement FSU*, n° 364019, via ArianeWeb

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 28 mai 2014, *M. Simon*, n° 366009, via ArianeWeb

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 6 juillet 2016, *Association nationale pommes poires*, n° 391684, via ArianeWeb

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 6 mars 2014, *Association des producteurs de bourgogne en Beaujolais et a.*, n° 356100, via ArianeWeb

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 6 mars 2015, *M. Aumas*, n° 374400, via ArianeWeb

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 7 mars 2012, *CRIIGEN*, n° 329249, via ArianeWeb

DAUMAS (V.), concl. sur CE, 9 avril 2014, *Association d'organisations de producteurs « Jardins de Normandie »*, n° 369342, via ArianeWeb

DE FROMENT (B.), concl. sur CE Ass, 28 juin 1991, *Syndicat national des lycées et collèges Force ouvrière, Syndicat national des enseignements techniques et professionnels*, *AJDA*, 1991, p. 902

DE FROMENT (B.), concl. sur CE Ass., 28 juin 1991, *Syndicat national des lycées et collèges Force ouvrière, Syndicat national des enseignements techniques et professionnels*, *AJDA*, 1991, p. 902

DE LESQUEN (X.), CE, 17 décembre 2014, *Ministre de l'écologie*, n° 367202, via ArianeWeb

DE LESQUEN (X.), CE, 22 septembre 2014, *M. Groc*, n° 364124, via ArianeWeb

DE LESQUEN (X.), CE, 22 septembre 2014, *Mme Delgado*, n° 365199, via ArianeWeb

DE LESQUEN (X.), CE, 25 juin 2014, *M. et Mme C.*, n° 352633, via ArianeWeb.

DE LESQUEN (X.), concl. sur CE Sect., 27 juillet 2012, *M. Hoffman*, *BJDU*, 2012, p. 348.

DE LESQUEN (X.), concl. sur CE, 15 avril 2016, *Syndicat mixte du Piémont des Vosges et a.*, via ArianeWeb

DE LESQUEN (X.), concl. sur CE, 1^{er} octobre 2015, *M. A.*, n° 379622, via ArianeWeb

DE SILVA (I.), concl. sur CE Sect., 6 février 2004, *Hallal*, *RFDA*, 2004, p. 740

DE SILVA (I.), concl. sur CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, *BJDU*, 2003, p. 198

DECOUT-PAOLINI (R.), concl. sur CE, 15 avril 2015, *Département de la Dordogne*, n° 369289, inédites

DECOUT-PAOLINI (R.), concl. sur CE, 16 mars 2015, *Philippe Lailier, Société Gatpharm, Société Tant D'M*, n° 370072, inédites

DECOUT-PAOLINI (R.), concl. sur CE, 1^{er} juin 2015, *Commune de Mareil-le-Guyon*, n° 368335, *via ArianeWeb*

DEGOMMIER (S.), concl. sur CAA Nantes, 22 juin 2010, *Commune de Theix*, *AJDA*, 2010, p. 2266

DELIANCOURT (S.), concl. sur CAA Marseille, 24 octobre 2014, *Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social*, *JCP S*, 2015, n° 1-2, comm. 1006

DENOIX DE SAINT MARC (R.), concl. sur CE, 14 novembre 1984, *Syndicat des naturalistes de France et a.*, *AJDA*, 1985, p. 96

DEREPAS (L.), concl. sur CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, *BJDU*, 2010, p. 182

DEREPAS (L.), concl. sur CE, 10 février 2010, *Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes*, inédites

DEREPAS (L.), concl. sur CE, 24 septembre 2010, *Société Pfizer*, n° 328887, rec. t. 610, *via ArianeWeb*

DEREPAS (L.), concl. sur CE, 3 décembre 2007, *Société Fici*, *BJDU*, 2007, p. 447

DEREPAS (L.), concl. sur CE, 30 décembre 2009, *Le Borgne et commune de Séné*, n° 323069, *via ArianeWeb*

DEVYS (C.), concl. sur CE Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, *RFDA*, 2004, p. 438

DEVYS (C.), concl. sur CE, 18 octobre 2006, *Fédération des services CFDT et a.*, *Dr. soc.*, 2006, p. 1096

DEVYS (C.), concl. sur CE, 26 septembre 2005, *Mutuelle générale des services publics*, n° 262282, inédites

DIEU (F.), concl. sur CE, 15 mars 2017, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c. syndicat CGT de la société Bosal Le Rapide et a.*, *Rev. Trav.*, 2017, p. 242

DOMINO (X.), concl. sur CE, 9 novembre 2015, *M. et Mme Jean-Pierre Vandebuck*, *BJDU*, 2016, p. 70

DOMINO (X.), concl. sur CE, 11 juillet 2016, *M. Bordenave*, n° 393590, *EEL*, 2016, n° 11, comm. 77

DONDOUX (P.), concl. sur CE Ass., 8 décembre 1978, *GISTI et a.*, *Dr. soc.*, 1979, p. 57

DONDOUX (P.), concl. sur CE Sect., 3 mai 1982, *Confédération générale du travail*, n° 25173, *AJDA*, 1982, p. 541

DONNAT (F.), CASAS (D.), chron. sous CE Sect., 16 mai 2003, *Mlle Maltseva*, *AJDA*, 2003, p. 1154

DONNAT (F.), concl. sur sur CE, 27 juillet 2005, *Commune de Saint-Anne*, *RFDA*, 2005, p. 1137

DUMORTIER (G.), concl. sur CE Ass., 11 avril 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et a.*, *RFDA*, 2012, p. 547

DUMORTIER (G.), concl. sur CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *RFDA*, 2012, p. 284

DUMORTIER (G.), concl. sur CE Sect., 16 juillet 2010, *Ministre de l'écologie*, *BJDU*, 2010, p. 268

DUMORTIER (G.), concl. sur CE, 8 avril 2013, *M. Brenne*, n° 334581, inédites

DUMOTIER (G.), concl. sur CE Sect., 30 décembre 2010, *Ministre du logement et de la ville*, *RJEP*, 2011, n° 27

DUTHELLET DE LAMOTHE (L.), concl. sur CE, 22 mars 2018, *Association Novissen et a.*, n° 415852, *via ArianeWeb*

DUTHELLET DE LAMOTHE (L.), concl. sur CE Sect., 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, n° 401384, *via ArianeWeb*

- F -

FORNACCIARI (M.), concl. sur CE, 9 juillet 1986, *Mme Thalany*, *AJDA*, 1986, p. 648

FOUQUET (O.), concl. sur CE, 21 octobre 1985, *Société des transports automobiles Michel Delattre*, *AJDA*, 1986, p. 105

FOURNIER (J.), concl. sur CE Ass., 4 février 1966, *Godek*, rec. 79

FRATACCI (S.), concl. sur CE, 10 novembre 1993, *Préfet de la Région d'Ile -de-France*, *RDP*, 1994, p. 552

FRYDMAN (P.), concl. sur CE, 21 juillet 1989, *Ministre de l'urbanisme c. Association pour la défense de l'environnement de Golfe-Juan-Vallauris*, n° 75689, inédites

- G -

GAZIER (F.), concl. sur CE Ass., 22 juin 1951, *Daudignac, D.*, 1951, p. 589

GEFFRAY (E.), concl. sur CE Ass., 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé*, rec. 370 ; *RFDA*, 2011, p. 967

GENEVOIS (B.), concl. sur CE, 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, RDP, 1983, p. 216

GENEVOIS (B.), concl. sur CE Sect., 17 décembre 1982, *Chambre d'agriculture de l'Indre*, RDP, 1983, p. 216

GENEVOIS (B.), concl. sur CE Sect., 19 juin 1981, *Carliez*, AJDA, 1989, p. 103.

GENEVOIS (B.), concl. sur CE, 8 mars 1985, *M. Alba-Ramirez*, RDP, 1985, p. 1120

GENTOT (M.), concl. sur CE Sect., 22 février 1974, *Association des propriétaires des communes de Saclas, Saint-Cyr, Boissy-la-Rivière et sieur Payen*, rec. 134

GUIONIN (J.), concl. sur CE, 25 juillet 1952, *Sieur Thibault*, rec. 394

GUYOMAR (G.), concl. sur CE, 26 juillet 2007, *Société Global Equities*, n° 293624 ; CE, 26 juillet 2007, *M. Piard*, n° 293908 ; CE, 26 juillet 2007, *M. Boyer*, n° 293626, inédites

GUYOMAR (M.), concl. sur CE Sect., 1^{er} octobre 2010, *Mme Tacite*, n° 311938, via ArianeWeb ; *Gaz. Pal.*, 20-21 octobre 2010, p. 16

GUYOMAR (M.), concl. sur CE Sect., 27 octobre 2006, *Parent et a.*, LPA, 20 décembre 2006, n° 253, p. 4

GUYOMAR (M.), concl. sur CE Sect., 30 décembre 2010, *Robert*, n° 329513, via ArianeWeb

GUYOMAR (M.), concl. sur CE, 12 décembre 2007, *Sire*, AJDA, 2008, p. 638

GUYOMAR (M.), concl. sur CE, 23 juin 2004, *Compagnie des salins du Midi et des saliens de l'Est*, AJDA, 2004, p. 1599

- H -

HAÏM (V.), concl. sous CAA Paris, 11 février 1999, *Société Ateliers de chaudronnerie du Cantal*, AJDA, 1999, p. 524

HAÏM (V.), concl. sur CAA Paris, 7 août 2003, *M. Afeian*, AJDA, 2003, p. 2105

- J -

JACOMET (A.), concl. sur CE Sect., 4 février 1955, *Dlle Molinelli-Wells*, *Rev. Adm.*, 1955, p. 78

JACOMET (A.), concl. sur CE, 3 novembre 1947, *Sieur X.*, *Gaz. Pal.*, 1947, II, 239

JARRIGE (A.), concl. sur CAA Paris, 13 février 2008, *Mme Continella*, n° 06PA02800, inédites

JEANNENEY (P.-A.), concl. sur CE, 5 juillet 1985, *SARL Ipsos*, rec. 219, AJDA, 1985, p. 555

- K -

KAHN (J.), concl. sur CE Ass., 12 décembre 1969, *Sieur de Talleyrand-Périgord*, rec. 574, *AJDA*, 1970, p. 34

KAHN (J.), concl. sur CE, 23 mars 1956, *Dame veuve Ginestet*, *AJDA*, 1956, p. 164

KELLER (R.), concl. sur CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, rec. 268, *RFDA*, 2010, p. 980

KELLER (R.), concl. sur CE, 23 décembre 2011, *Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, cité par V. Haïm, « Instruction », *RDCA*, n° 136

KELLER (R.), concl. sur CE, 4 décembre 2013, *Société Bricoman*, *BJCL*, 2014, p. 98

- L -

LAGRANGE (M.), concl. sur CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, 1943, *D.*, 1944, p. 52, ; *S.*, 1944, 3, p. 1

LALLET (A.), concl. sur CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, rec. 91

LALLET (A.), concl. sur CE, 19 septembre 2012, *SA De Mivoisin*, n° 352902, inédites

LALLET (A.), concl. sur CE, 7 mai 2015, *Ministre des Affaires sociales et de la santé c. clinique ophtalmologique Thiers et clinique Mathilde*, n° 366933, via ArianeWeb

LAMY (F.), concl. sur CE Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, rec. 303

LAMY (F.), concl. sur CE Sect., 25 avril 2001, *Association des habitants du littoral du Morbihan c. Commune de Baden*, *RFDA*, 2001, p. 849

LAMY (F.), concl. sur CE Sect., 30 juillet 2004, *ADARC*, *RFDA*, 2004, p. 144

LANDAIS (C.), concl. sur CE, 27 octobre 2011, *L'association de défense des victimes de l'amiante de Cherbourg*, *RDSS*, 2012, p. 151

LAROQUE (M.), concl. sur CE Sect., 8 mars 1991, *Ministre délégué chargé des transports c. Syndicat indépendant du corps administratif supérieur de l'aviation civile et de la météorologie*, n° 82926, *AJDA*, 1991, p. 644

LASRY (C.), concl. sur CE Sect., *Louis*, 23 mars 1956, rec. 136 ; *D.*, 1957, p. 159

LATOURNERIE (M.-A.), concl. sur CE Sect., 21 mai 1980, *Ministre du Commerce et de l'Artisanat et Groupement d'intérêt économique du centre commercial de Haguenau c. M. Weiss et a.*, *AJDA*, 1981, p. 91

LÉGER (P.), concl. sur CJCE, 14 juillet 2005, *Compañía Española para la Fabricación de Aceros Inoxidables SA (Acerinox) c. Commission des Communautés européennes*, n° C-65/02
P

LESSI (J.), concl. sur CE, 16 mars 2016, *M. A.*, n° 388936, via ArianeWeb

LESSI (J.), concl. sur CE, 16 mars 2016, *Société Capcity*, n° 389160, via ArianeWeb
LESSI (J.), concl. sur CE, 16 mars 2016, *Société Crédit agricole immobilier entreprise*, n° 384786, via ArianeWeb
LESSI (J.), concl. sur CE, 20 mai 2016, *Société Celtipharm*, n° 385305, via ArianeWeb
LESSI (J.), concl. sur CE, 6 mai 2016, *Fédération de l'hospitalisation privée*, n° 384071, via ArianeWeb
LESSI (J.), concl. sur CE, 8 juin 2016, *Ville de Paris*, n° 393612, via ArianeWeb
LESSI (J.), concl. sur CE, 9 novembre 2016, *Fédération des employés et cadres de la CGT Force ouvrière et autres*, n° 388822, via ArianeWeb
LETOURNEUR (M.), concl. sur CE Ass., 28 mai 1954, *Barel*, rec. 308 ; *RDP*, 1954, p. 509 ; *RPDA*, 1954, p. 149 ; *RA*, 1954, p. 393
LÉVIS (D.), concl. sur CE, 31 mars 1989, *M. Gaignault*, *AJDA*, 1989, p. 540

- M -

MASSOT (J.), concl. sur CE, 2 décembre 1987, *Compagnie Air inter et a.*, *RDP*, 1988, p. 278
MICHEL (G.), concl. sur CE, 19 mai 1933, *Benjamin, S.*, 1934, 3, p.1 ; *D.*, 1933, 3, p. 354 ; *GCJA*, n° 82
MITJAVILE (M.-H.), concl. sur CE, 15 mai 2005, *Ministre de l'équipement c. M. Afeian*, n° 257774, inédites
MONBRUN (C.), concl. sur TA Chalons-en-Champagne, 30 novembre 2006, *Société Keolis et a.*, *AJDA*, 2007, p. 1079

- O -

OLSON (T.), concl. sur CE, 15 octobre 2004, *Mme Schmitt et consorts Renaudin*, n° 246939, inédites
OLSON (T.), concl. sur CE, 24 janvier 2007, *GISTI*, n° 243976, citées par ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.) et SERMET (L.), « Jurisprudence administrative et convention européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2008, p. 743, spéc. p. 754
OLSON (T.), concl. sur CE, 8 février 2006, *Association d'accueil aux médecins et personnels réfugiés en France*, n° 277258, inédites

- P -

PAUTI (J.-M.), concl. sur CE Sect, 27 juillet 1984, *M. Jacques Kessler et a.*, *AJDA*, 1984, p. 632

PELLISSIER (G.), concl. sur CAA Versailles, 2 février 2006, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c. M. et Mme Z.*, *AJDA*, 2006, p. 1118

PELLISSIER (G.), concl. sur CE, 14 octobre 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, n° 374211, inédites

PELLISSIER (G.), concl. sur CE, 14 octobre 2015, *Région Réunion*, *BJCP*, 2016, p. 71, via ArianeWeb

PELLISSIER (G.), concl. sur CE, 25 octobre 2013, *Commune de la Seyne-sur-mer*, *BJCP*, 2014, p. 47, concl. Pellissier

PELLISSIER (G.), concl. sur CE, 25 octobre 2013, *Département de l'Isère et Société des Cars Philibert*, n° 370573, via ArianeWeb

PELLISSIER (G.), concl. sur CE, 3 octobre 2012, *Société Valterra et société Champagne Epannage*, *BJCP*, n° 86, 2013, p. 56

PELLISSIER (G.), concl. sur CE, 9 décembre 2016, *Commune de Fontvieille*, n° 396352, via ArianeWeb

PICHAT (G.), concl. sur CE, 8 mars 1912, *Lafage*, rec. 348, *S.*, 1913, 3, p. 1

PIVETEAU (D.), concl. sur CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, rec. 466

PIVETEAU (D.), concl. sur CE, 28 mai 2001, *Commune de Bohars et a.*, *BJDU*, 2001, p. 212 ; *CJEG*, 2002, p. 246

PRADA-BORDENAVE (E.), concl. sur CE, 25 février 2005, *France Télécom*, *RFDA*, 2005, p. 802

- Q -

QUESTIAUX (N.), concl. sur CE, 4 novembre 1966, *Ministre de l'intérieur contre société le Témoignage chrétien*, *AJDA*, 1967, p. 40

- R -

RACINE (P.-F.), concl. sur CE, 20 décembre 1985, *Syndicat national des industries de l'alimentation animale*, *RDP*, 1987, p. 787

RESTINO (V.), concl. sur TA Montreuil, 10 juillet 2012, *Fédération des employés et cadres de la CGT Force ouvrière et a.*, *AJDA*, 2012, p. 1905

ROBINEAU (Y.), concl. sur CE Sect., 26 juillet 1982, *M. Vignié*, *AJDA*, 1982, p. 729

ROBINEAU (Y.), concl. sur CE Sect., 3 mai 1982, *M. Louchart*, *AJDA*, 1982, p. 538

ROMIEU (J.), concl. sur CE, 4 août 1905, *Martin, S.*, 1906, 3, 49

ROMIEU (J.), concl. sur CE, *Sieur Botta, D.* 1906, 3, p. 33 ; *GCJA*, vol. 1, n° 28

ROUGEVIN-BAVILLE (M.), concl. sur CE, 26 novembre 1969, *Société agricole et forestière de l'Eure, AJDA*, 1970, p. 239

ROUSSEL (S.), concl. sur CE Sect., 21 décembre 2018, *Société EDEN*, rec. 468 ; *RFDA*, 2019, p. 281

ROUX (M.), concl. sur CE, *MM. Pierratte et autres*, 23 octobre 1985, *AJDA*, 1985, p. 36

- S -

SCHWARTZ (R.), concl. sur CE, 5 novembre 2003, *Syndicat de la juridiction administrative et Mme Balbin, AJDA*, 2004, p. 827

SCHWARTZ (R.), concl. sur CE, 7 juin 2000, *Univeristé Pierre et Marie Curie de Paris VI*, n° 194294, inédites

SEBAN (A.), concl. sur CE Ass., *Société Labor Metal*, 23 février 2000, *RFDA*, 2000, p. 440.

STAHL (J.-H.), concl. sur CE Sect., 20 juin 1997, *Theux*, rec. 253, *RFDA*, 1998, p. 82

STAHL (J.-H.), concl. sur CE Sect., 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, rec. 170, ; *RFDA*, 2005, p. 557 ; *BJDU*, 2005, p. 201

STAHL (J.-H.), concl. sur CE Sect., 3 novembre 1997, *Société Intermarbres*, *RFDA*, 1997, p. 1228

STAHL (J.-H.), concl. sur CE Sect., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, rec. 375 ; *RFDA*, 1999, p. 128

STAHL (J.-H.), concl. sur CE, 23 juillet 2003, *Syndicat SUD-Travail*, *RFDA*, 2004, p. 139

STAHL (J.-H.), concl. sur CE, 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, *BJDU*, 1999, p. 205

STIRN (B.), concl. sur CE Ass., 1^{er} février 1985, *Union départementale des consommateurs de Paris, AJDA*, 1985, p. 212

STIRN (B.), concl. sur CE, 18 mai 1990, *Association arménienne d'aide sociale et a.*, n° 91858, *AJDA*, 1990, p. 722

STRUILLOU (Y.), concl. sur CE Ass., 28 décembre 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation*, n° 316479, *RFDA*, 2010, p. 605

STRUILLOU (Y.), concl. sur CE Sect., 8 avril 2009, *Commune de Banon, BJDU*, 2010, p. 36

- T -

THÉRY (J.-F.), concl. sur CE Sect, 27 juillet 1979, *M. Vannier*, n° 13876, rec. 340, *AJDA*, 1980, p. 54

TUOT (T.), concl. sur CE, 3 novembre 1989, *M. Gérard Ecorcheville et autres*, *AJDA*, 1990, p. 186

VAN RUYMBEKE (O.), concl. sur CE, 13 décembre 1987, *Syndicat national des transports aériens*, *RDP*, 1988, p. 275

- V -

VÉROT (C.), concl. sur CE, 2 novembre 2005, *Fayant*, n° 279660, inédites

VIALETES (M.), concl. sur CE, 12 décembre 2012, *Commune de Vaugneray*, *BJDU*, 2013, p. 112

VIALETES (M.), concl. sur CE, 4 mai 2016, *Mme Eliacheff*, *RDSS*, 2016, p. 493

VICTOR (R.), concl. sur CE, 2 décembre 2016, *Société Entreprise Jean Lefebvre Nord et a.*, n° 385469, inédites

VICTOR (R.), concl. sur CE, 22 septembre 2017, *Société Libb 2*, n° 404068, inédites

VON COESTER (S.), concl. sur CE, 12 octobre 2016, *Ministre du logement, de l'égalité des territoires et la ruralité*, n° 391092, via ArianeWeb

RAPPORTS, BILANS, DOCUMENTS INTERNES

Guide du rapporteur à la Section du contentieux du Conseil d'Etat, inédit, mars 2017

CONSEIL D'ETAT, *Rapport d'activité 2019 (année 2018)*, La Documentation française, 2019

ALTHAPÉ (L.), Rapport d'information n° 265 (1999-2000), fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, déposé le 15 mars 2000, disponible sur le site internet senat.fr

ALTHAPÉ (L.), HÉRISSON (P.), Rapport d'information n° 18 (2000-2001), fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », déposé le 11 octobre 2000, disponible sur le site interne senat.fr

JARLIER (P.), Avis n° 307 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, JO, Débats, Sénat, séance du 6 avril 2000

MARTIN (P.) (dir.), *Rapport sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, 2012, disponible sur le site internet conseil-etat.fr

STIRN (B.), « Note à l'attention de Mesdames et Messieurs les membres de la section du contentieux relative à la rédaction des décisions », 22 juin 2012, reproduite notamment *in* HAÏM (V.), « Jugement », *RDCA*, n° 310

TABLE DE JURISPRUDENCE

Cette table contient l'ensemble des décisions de justice citées dans cette thèse. Les décisions les plus importantes pour cette étude, ayant fait l'objet d'analyses spécifiques, sont indiquées en caractère gras. Les numéros indiqués pour ces décisions renvoient aux numéros de paragraphes correspondant.

I. JURIDICTIONS INTERNES FRANÇAISES

A. Juridictions administratives

1. *Conseil d'Etat*
2. *Cours administratives d'appel*
3. *Tribunaux administratifs*
4. *Cour nationale du droit d'asile*

B. Cour de cassation

C. Conseil constitutionnel

D. Tribunal des conflits

II. JURIDICTIONS EUROPÉENNES

A. Cour de justice de l'Union européenne

B. Cour européenne des droits de l'homme

C. Conseil consultatif des juges européens

III. JURIDICTIONS INTERNATIONALES

I. JURIDICTIONS INTERNES FRANÇAISES

A. JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1. DÉCISIONS DU CONSEIL D'ETAT

- 1806-1899 -

CE, 17 janvier 1812, *Section de la commune de Lizolle*, JCE, p. 13

CE, 26 mars 1812, *Sieur Blanchard*, JCE, p. 46
CE, 28 mai 1812, *Les habitants du hameau de Jussy*, JCE, p. 72
CE, 28 mai 1812, *Les héritiers Rossigneux c. l'Administration des domaines*, JCE, p. 68
CE, 15 juin 1812, *Sieur Guillot c. sieur Lesterling*, JCE, p. 80
CE, 18 janvier 1821, *Rigobert-Friquet et a.*, rec. 149
CE, 18 avril 1821, *Le Ministre des finances c. Chazal*, rec. 500
CE, 18 avril 1821, *Le Ministre des finances c. les communes de la vallée de Barousse*,
rec. 505
CE, 30 mai 1821, *Le Ministre de l'intérieur c. Léonard Brunner*, rec. 23
CE, 18 juillet 1821, *Vigne c. la commune de Bouillargues*, rec. 145
CE, 15 août 1821, *Hospice des Andelys c. les héritiers de Bouville*, rec. 262
CE, 31 octobre 1821, *Armfield*, rec. 422
CE, 14 novembre 1821, *La commune de Plaintel c. celle de Saint-Julien*, rec. 455
CE, 4 août 1824, *Gottlob de Fabern c. le Ministre de la guerre*, rec. 487
CE, 23 novembre 1825, *Saisy de Kerampuil c. Legoff*, rec. 701
CE, 16 janvier 1828, *André*, rec. 57
CE, 27 août 1828, *Lanjuinais c. de Valmy*, rec. 654
CE, 2 décembre 1829, *Société de dessèchement des marais de Bouin c. les sieurs Luminais,
Blanchardet consorts*, rec. 445
CE, 23 décembre 1829, *Carlier et consorts c. le Ministre des finances*, rec. 495
CE, 29 janvier 1830, *Sieur Roccaserra*, rec. 118
CE, 3 février 1830, *Dubras et consorts*, rec. 52
CE, 14 octobre 1831, *Emeringer c. la ville de Sierk*, rec. 187
CE, 25 janvier 1832, *Noury*, rec. 50
CE, 16 novembre 1832, *Guibert et a. c. les concessionnaires du dessèchement de la vallée de
l'Authie, et les maires de Boisle et autres communes*, rec. 632
CE, 23 novembre 1832, *Roque et cons.*, rec. 649
CE, 4 janvier 1833, *De Guéhéneuc*, rec. 4
CE, 11 janvier 1833, *Héritiers Dalesme et Chatelut*, rec. 24
CE, 27 août 1833, *De Boufflers c. la fabrique de Romanèche*, rec. 508
CE, 18 septembre 1833, *Successions de Peschery*, rec. 530
CE, 25 octobre 1833, *Maugars et Laganry*, rec. 579
CE, 23 novembre 1883, *Evêque d'Angers*, rec. 843, concl. Le Vavasseur de Précourt
CE, 5 décembre 1833, *Perret et consorts*, rec. 677

CE, 3 janvier 1834, *Cognet c. ville de Guillitère*, rec. 12
CE, 21 mars 1834, *Brun*, rec. 204
CE, 3 avril 1834, *Soulignac Saint-Rome*, rec. 212
CE, 25 août 1835, *Chartier*, rec. 530
CE, 21 avril 1836, *Héritiers Blachier c. le ministre des finances*, rec. 181
CE, 1^{er} août 1837, *Elections de Lens*, rec. 371
CE, 21 décembre 1837, *Coulon*, rec. 561
CE, 21 décembre 1837, *Dupeyrat c. le ministre de la marine*, rec. 563
CE, 11 janvier 1838, *Elections de Nevers*, rec. 20
CE, 10 janvier 1839, *Godard c. Lecourt*, rec. 15
CE, 15 juin 1841, *Leclercq*, rec. 235
CE, 23 mai 1844, *Basire*, rec. 291
CE, 21 juin 1844, *Elections de Saint-Front*, rec. 376
CE, 28 août 1844, *Dulignon*, rec. 544
CE, 18 janvier 1845, *Ville de Bordeaux*, rec. 26
CE, 31 janvier 1845, *Dandoy et comp.*, rec. 43
CE, 18 avril 1845, *Millart*, rec. 174
CE, 29 février 1846, *Compagnie des mines de Vicoigne*, rec. 103
CE, 27 mai 1846, *Commune d'Archignac c. le conseil général du département de la Dordogne*, rec. 312
CE, 8 janvier 1847, *Sauton et Santa c. la commune de Chauffourt*, rec. 24
CE, 26 avril 1847, *Elections de Limoges*, rec. 242
CE, 27 avril 1847, *Caillard et compagnie*, rec. 260
CE, 6 août 1847, *Elections d'Arbecey*, rec. 540
CE, 31 mars 1848, *Friot*, rec. 158
CE, 17 juin 1848, *Boileau et consorts*, rec. 389
CE, 6 janvier 1849, *Lelong*, rec. 16
CE, 2 avril 1849, *Dauthiez c. Isnard Maubert*, rec. 221
CE, 9 février 1850, *Elections de Cournonterral*, rec. 138
CE, 6 avril 1850, *Demoiselle Rachou*, rec. 336
CE, 28 juin 1855, *Directeur des forges de la Chaussade*, rec. 488
CE, 25 avril 1860, *Pellerin*, rec. 358
CE, 14 janvier 1865, *Pénicaud*, rec. 64
CE, 19 décembre 1868, *Elections de Vescovato*, rec. 1058

CE, 22 février 1870, *Colin*, rec. 118

CE, 19 février 1875, *PRINCE NAPOLEON*, rec. 155, concl. David, D., 1875, 3, 18, concl. David, *GAJA*, 21^e éd., n° 3. **Cf. n° 963**

CE, 14 mai 1875, *Courau*, rec. 486

CE, 5 avril 1878, *Daniel et cie*, rec. 364

CE, 21 mai 1880, *Grandjean*, rec. 474

CE, 8 août 1884, *Ministre des finances c. Rey*, et *Ministre des finances c. Granjon*, rec. 717

CE, 9 janvier 1885, *Commune de Lestelle c. Montsarrat*, rec. 40

CE, 14 février 1890, *Elections de Pioussay*, rec. 167

CE, 2 février 1895, *Baudon de Mouy*, rec. 121

CE, 26 février 1897, *Elections de Labatut*, rec. 166

CE, 18 novembre 1898, *Sieur Rémond*, rec. 715

CE, 18 décembre 1891, *Golembiowski*, rec. 769

- 1900 -

CE, 3 août 1900, *Elections de Saint-Ambroix*, rec. 530

CE, 29 mars 1901, *Casanova*, rec. 333, *GAJA*, 21^e éd., n° 8

CE, 13 décembre 1901, *Sieur Maury*, rec. 889

CE, 28 février 1902, *Sieur Botta*, rec. 151

CE, 23 janvier 1903, *Fabrique de Brassens*, rec. 847

CE, 1^{er} mai 1903, *SIEURS BERGEON DALLE ET A.*, rec. 324, S., 1905, 3, 1, note Hauriou

CE, 11 décembre 1903, *Lot*, rec. 780. **Cf. n° 758**

CE, 5 février 1904, *Dlle Ginière*, rec. 87

CE, 8 juillet 1904, *SIEUR BOTTA*, rec. 557, concl. Romieu, *GAJA*, 21^e éd., n° 13, D., 1906, 3, p. 33, concl. Romieu, S., 1905, 3, p. 81, note Hauriou. **Cf. n° 160 ; 328 ; 840 ; 865 ; 950**

CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, rec. 139

CE, 4 AOÛT 1905, *MARTIN*, REC. 749, concl. Romieu ; D., 1907, 3, 49 ; concl. Romieu, *RDP*, 1906, p. 249, note Jèze ; S., 1906, 3, 49. **Cf. n° 963**

CE, 21 décembre 1906, *SYNDICAT DES PROPRIÉTAIRES ET CONTRIBUABLES DU QUARTIER CROIX-DE-SEGUEY-TIVOLI*, rec. 962, concl. Romieu ; D., 1907, 3, 41, concl. Romieu ; S., 1907, 3, 33, note Hauriou ; *GAJA*, 21^e éd., n° 15. **Cf. n° 131 ; 326 ; 348 ; 431 ; 949**

CE, 5 juin 1908, *Gatheron-Gudin*, rec. 636

- 1910 -

CE, 5 février 1910, *Sieur Pomaret*, rec. 151
CE, 22 mars 1912, *Le Moign*, rec. 414
CE, 4 août 1913, *Terlon*, rec. 961
CE, 30 avril 1915, *Chiappini*, rec. 128
CE, 14 janvier 1916, *Camino*, rec. 15
CE, 18 janvier 1918, *CAMINO*, rec. 53. Cf. n° 173 ; 431.
CE, 15 mai 1918, *Dame Le Berre*, rec. 463

- 1920 -

CE, 23 janvier 1920, *Compagnie internationale des wagons-lits*, rec. 87
CE, 25 novembre 1921, *Moulin*, rec. 980
CE, 6 mai 1925, *Novat*, rec. 433
CE, 22 mai 1925, *Descossy*, rec. 513
CE, 22 mai 1925, *Société La Tiebaghi*, rec. 504
CE, 26 décembre 1925, *Rodière*, rec. 1065
CE, 17 mars 1926, *Dlle Feuillat*, rec. 294
CE, 30 avril 1926, *Suran*, rec. 439
CE, 5 mai 1926, *Dame veuve Omnès*, rec. 451
CE, 30 mars 1927, *Flauder*, rec. 409
CE, 6 avril 1927, *Sieur Chaudoreille*, rec. 457, rec. t. 1602
CE, 22 janvier 1928, *Sieur Grainetier*, rec. 28
CE, 29 juillet 1929, *Griffeuille*, rec. 763

- 1930 -

CE, 25 novembre 1931, *Sieurs Blanchet et Peguy*, rec. 1023
CE Sect., 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois*, n° 99532, rec. 117
CE, 26 février 1932, *Ville de Cannes*, rec. 239
CE, 19 mai 1933, *BENJAMIN*, n° 17413, rec. 541, *GAJA*, 21^e éd., n° 43, *S.*, 1934, 3, p.1, concl. Michel, *D.*, 1933, 3, p. 354, concl. Michel. Cf. n° 194 ; 234 ; 246 ; 326 ; 611 ; 612 ; 616 ; 618 ; 619 ; 862 ; 863 ; 865
CE, 15 novembre 1933, *Hamoudi Ali ben Aissa*, rec. 1049
CE, 2 février 1934, *Commune de Laguepie*, rec. 168
CE, 25 janvier 1935, *Société théâtrale du Gymnase*, rec. 106
CE, 17 mai 1935, *Union commerciale et industrielle de la ville d'Oullins*, rec. 562

CE, 4 décembre 1935, *Canat et a.*, rec. 1135
CE, 18 mars 1936, *Commune de Saint-Aubin-les-Elbeuf*, rec. 438
CE, 6 mai 1936, *Dame veuve Doury-Brabant*, rec. 507
CE, 17 juin 1936, *Ville de Narbonne*, rec. t. 1250
CE, 19 mars 1937, *Compagnie interrégionale du gaz et d'énergie*, rec. 376, rec. t. 1341
CE, 2 juin 1938, *Meskine Belgacem*, rec. t. 1220
CE, 8 novembre 1938, *Barathon du Monceau*, rec. t. 1220
CE, 23 novembre 1938, *Boucher*, rec. t. 1220
CE, 23 novembre 1938, *Bale*, rec. t. 1220
CE, 5 juin 1939, *X.*, rec. 367

- 1940 -

CE Ass., 22 janvier 1943, *Sieur Mauranne*, rec. 19, rec. t. 401
CE, 24 mars 1943, *David*, rec. t. 401
CE Ass., 2 avril 1943, *Bouguen*, rec. 86,
CE Ass., BOUGUEN, 2 avril 1943, rec. 86 ; *GAJA*, 21^e éd., n° 50 ; *D.*, 1944, p. 52, concl. Lagrange ; *S.*, 1944, 3, p. 1, concl. Lagrange. Cf. n° 97 ; 856
CE, 25 janvier 1946, *Morin*, rec. 25
CE Sect., 26 juill. 1946, *X.*, rec. 217
CE Ass., 7 février 1947, *D'Aillières*, rec. 50
CE, 24 juillet 1947, *Fondation Barth*, rec. 339
CE, 19 novembre 1947, *Bourrel*, rec. t. 669
CE, 4 juin 1948, *Bourdariat*, rec. 248
CE, 25 juin 1948, *Société du journal l'Aurore*, rec. 289
CE Ass., 18 février 1949, *Sieur Fauchon*, rec. 82
CE, 16 mars 1949, *Vincent*, rec. 129
CE Ass., 27 mai 1949, *Véron-Réville*, rec. 246
CE, 15 juin 1949, *Faveret*, rec. 288
CE Sect., 28 octobre 1949, *Sieur Baldassari*, rec. 445
CE, 28 décembre 1949, *Société des automobiles Berliet*, rec. 579

- 1950 -

CE, 15 février 1950, *Dame Vollaey*, rec. 108

CE Ass., 17 février 1950, *MINISTRE DE L'AGRICULTURE C. DAME LAMOTTE*, rec. 110 ; RDP, 1951, p. 478, concl. Delvolvé, note Waline ; *GAJA*, 21^e éd., 2011, n° 57. Cf. n° 174

CE, 3 mars 1950, *Tourseiller*, rec. t. 532

CE Sect., 30 juin 1950, *Sieur Massonaud*, rec. 400, concl. Delvolvé

CE Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, rec. 362

CE, 17 octobre 1952, *Syndicat climatique de Briançon et a.*, rec. 445

CE, 31 novembre 1952, *Macquert*, n° 67734, rec. 527

CE Ass., 30 janvier 1953, *Langeron*, rec. 46

CE Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, rec. 483

CE, 1^{er} juin 1953, *Vasnier*, rec. 254

CE, 8 janvier 1954, *Rommel*, rec. 21

CE, 10 mars 1954, *Sieur Chevillot*, rec. 154

CE, 24 mars 1954, *Sieur Schaeffer*, rec. 184

CE Sect., 21 mai 1954, *SOCIÉTÉ BRODARD ET TAUPIN*, rec. 293 ; *Dr. soc.*, 1954, p. 468, concl. Letourneur. Cf. n° 457

CE Ass., 28 mai 1954, *BAREL*, rec. 308, concl. Letourneur ; *GAJA*, 21^e éd., n° 65 ; RDP, 1954, p. 509, concl. Letourneur, note Waline ; *RPDA*, 1954, p. 149, concl. Letourneur, note Eisenmann ; *RA*, 1954, p. 393, concl. Letourneur, note Liet-Veaux ; *AJDA*, 1954, p. 396, note Long ; *D.*, 1954, p. 594, note Morange ; *S.*, 1954, 3, p. 97, note Mathiot, *GAJA*, 21^e éd., n° 65

CE Sect., 4 juin 1954, *Dlle Le Roux*, rec. 348. Cf. n° 118 ; 165 ; 170

CE Ass., 15 juillet 1954, *Société des aciéries et forges de Saint-François*, rec. 482

CE, 19 novembre 1954, *Greffe*, rec. 603

CE Sect., 4 février 1955, *Dlle Molinelli*, rec. 74

CE, 15 juillet 1955, *Commune de Vic-Fezensac*, rec. 447, rec. t. 778

CE, 16 décembre 1955, *Sieur Ardiot*, rec. 594

CE, 23 décembre 1955, *Dellière*, rec. 606

CE, 8 février 1956, *Galtier*, rec. 59.

CE Sect., 23 mars 1956, *Piquet*, rec. 142

CE SECT., 23 MARS 1956, *LOUIS*, rec. 136, *D.*, 1957, p. 159, concl. Lasry. Cf. n° 150 ; 179 ; 796 ; 848 ; 857 ; 957

CE Ass., 1^{er} juin 1956, *Ville de Nîmes c. Pabion*, rec. 217

CE Sect., 19 octobre 1956, *Sieur Princeteau*, rec. 378

CE Sect., 26 octobre 1956, *Dlle Cavalier et a.*, rec. 385

CE Ass., 26 octobre 1956, *Association générale des administrateurs civils*, rec. 391

CE, 11 janvier 1957, *Consorts Queyroux*, rec. t. 1000
CE, 23 janvier 1957, *Keinde Serigne*, rec. 63
CE, 6 février 1957, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR C. DAME HAEGEL, rec. t. 998, repris dans les tables décennales 1955-1964, tome 3, n° 1891, p. 788. **Cf. n° 358 ; 360 ; 560 ; 878 ; 883**
CE, 20 février 1957, RASAFIARISOA, rec. t. 1050, RDP, 1957, p. 555. **Cf. n° 378**
CE, 6 mars 1957, *Société nouvelle des Glacières de Paris*, rec. 144, rec. t. 1514
CE, 22 mars 1957, *Ministre de l'Intérieur c. Desperamons*, rec. 198
CE Ass., 31 mai 1957, *Rosan Girard*, rec. 355
CE Sect., 10 juillet 1957, *Gervaise*, rec. 466
CE, 15 juillet 1957, *Ville de Strasbourg*, rec. 487
CE Sect., 18 octobre 1957, *Lefebvre*, rec. 544
CE Sect., 20 décembre 1957, *Société nationale d'éditions cinématographiques*, rec. 702
CE Ass., 7 janvier 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes lièges d'Algérie*, rec. 74
CE, 24 janvier 1958, *Commune de Sainte-Marie*, rec. 40
CE, 12 mars 1958, *Ministre de l'Algérie c. Acquaviva*, rec. 156, rec. t. 988
CE, 23 avril 1958, *Ogliastroni et a.*, rec. 224, rec. t. 987
CE, 2 mai 1958, *Sieur Garigue*, rec. 251, rec. t. 986
CE Ass, 10 octobre 1958, *Union de la propriété bâtie de France et a.*, rec. 480
CE, 17 octobre 1958, *Ministre de l'Intérieur c. sieur Mottard*, rec. 490
CE Sect., 7 novembre 1958, *Société « Electricité et eaux de Madagascar » et territoire de Madagascar c. sieur Nicola*, rec. 530, rec. t. 985
CE, 28 janvier 1959, *Guiraud*, rec. t. 1076
CE Sect., 13 mars 1959, *Nègre*, rec. 179
CE, 1^{er} juillet 1959, MINISTRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES C. BEAUDOIN, rec. 417, rec. t. 1071. Cf. n° 882
CE, 1^{er} juillet 1959, *Ministre des affaires économiques*, rec. 417, rec. t. 1071
CE, 17 juillet 1959, *Fédération française de Tir*, rec. 441
CE, 21 octobre 1959, *Korsec*, rec. 533
CE Sect., 6 novembre 1959, *Coopérative laitière de Belfort*, rec. 581
CE Sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutetia »*, rec. 693

- 1960 -

CE, 19 février 1960, *Brassens*, rec. 133

CE Sect., 25 mars 1960, *BOILEAU*, rec. 234, rec. t. 1104 ; *AJDA*, 1960, p. 96, chron. Combarrous et Galabert ; *GACA*, 6^e éd., n° 50. Cf. n° 548 ; 646 ; 925 ; 1009

CE Ass., 24 juin 1960, *Société Frampar*, rec. 412

CE Sect., 15 juillet 1960, *Hôpital-hospice de la Réole*, rec. 498

CE, 22 mars 1961, *Sieur Simonet*, rec. 211

CE, 17 mai 1961, *Sieur Balaguer*, rec. 333

CE, 13 juillet 1961, *Azan*, rec. 527

CE, 4 octobre 1961, *Syndicat du personnel de la préfecture de la Seine*, rec. 536

CE, 10 octobre 1961, *Ville de Marseille*, rec. 567

CE, 11 octobre 1961, *Sieurs Clément et a.*, rec. 560

CE, 20 octobre 1961, *Société Trimétal*, rec. t. 1146

CE, 17 novembre 1961, *Anisset*, rec. t. 1144

CE Sect., 15 décembre 1961, *SIEUR SABADINI*, rec. 710, rec. t. 1146, 1154, tables décennales 1955-1964, vol. 3, n° 1864, p. 782, et n° 2368, p. 886. Cf. n° 286 ; 796

CE, 19 février 1958, *Sieur Fabre*, rec. 115 et CE, 5 janvier 1962, *Rietsch*, rec. 11

CE, 2 février 1962, *Guy dit d'Arnal*, rec. t. 1085

CE, 21 février 1962, *Chatam*, rec. t. 1013

CE Ass., 2 mars 1962, *Fédération nationale des industries chimiques*, rec. 147

CE, 2 mars 1962, *Fédération nationale des industries chimiques et parties similaires*, rec. 147, rec. t. 1076

CE Sect., 16 mars 1962, *Compagnie d'assurances l'Urbaine et la Seine*, rec. 182

CE Sect., 23 mars 1962, *Sieur Mast*, rec. 202

CE Sect., 23 mars 1962, *Sieur Revers*, rec. 202

CE, 4 juillet 1962, *Paisnel*, rec. t. 1077

CE Ass., 13 juillet 1962, *Bréart de Boisanger*, rec. 484

CE Ass., 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, rec. 552, *GAJA*, 21^e éd., n° 76

CE Sect., 25 janvier 1963, *Lemaresquier*, rec. 48

CE, 13 février 1963, *BASSET*, rec. 91, rec. t. 961. Cf. n° 858

CE Sect., 8 mars 1963, *Ministre de l'intérieur c. Pradel*, rec. 146

CE, 24 avril 1963, *Daude*, rec. t. 961

CE, 26 avril 1963, *Dame Lombardo*, rec. t. 958

CE, 29 mai 1963, *MINISTRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA POPULATION ET SIEUR MAUREL*, rec. 334. Cf. n° 353 ; 631

CE Ass., 22 juin 1963, *Sieur Albert*, rec. 385

CE, 13 juillet 1963, *Cassel*, rec. 467

CE Sect., 10 avril 1964, *Clinique du Chablais*, rec. 215

CE Ass., 23 octobre 1964, *Commissaire du gouvernement près la commission régionale des dommages de guerre de Bordeaux*, rec. 487

CE Sect., 30 octobre 1964, *BRUNNER*, n° 55878, rec. 498. Cf. n° 881 ; 918 ; 945

CE, 4 novembre 1964, *Ministre de l'Agriculture c. Marolleau*, rec. 513, rec. t. 982

CE, 26 octobre 1962, *Souchard*, rec. 574 ; CE, 20 janvier 1965, *Courvoisier*, rec. 39

CE, 5 février 1965, *Ville de Nice c. Société Thorrand et cie*, rec. 79

CE, 8 février 1965, *Bayssiere*, rec. t. 1021

CE, 23 juin 1965, *Syndicat des commerçants-étalagistes de la plaine du Forez*, rec. 377

CE, 30 juin 1965, *Hazemann*, rec. t. 1009

CE, 27 octobre 1965, *Blagny*, rec. 559

CE, 10 novembre 1965, *Commissaire du gouvernement de Caen*, rec. 601, rec. t. 1021.

CE, 7 janvier 1966, *Djangotchian*, rec. t. 1058

CE, 19 janvier 1966, *Sieur Niquet*, rec. 42

CE, 28 janvier 1966, *Sieur Bajon*, rec. 68

CE Sect., 28 janvier 1966, *SOCIÉTÉ LA PURFINA*, rec. 68. Cf. n° 450 ; 612 ; 1017 ; 1052

CE Ass., 4 février 1966, *Godek*, rec. 79

CE, 16 février 1966, *Echernier*, rec. 112

CE, 23 février 1966, *Le Penven*, rec. 141, rec. t., 1059, 1071

CE, 30 mars 1966, *Société industrielle foncière et routière*, Levet, rec. 254

CE, 10 juin 1966, *Dame veuve Perrucot*, rec. 395, rec. t. 1071

CE Sect., 7 octobre 1966, *Ville de Lagny*, rec. 528

CE Sect., 18 novembre 1966, *CHABAUD*, rec. 611. Cf. n° 353 ; 631

CE, 23 novembre 1966, *Société d'exploitation du sanatorium Regina*, rec. 619

CE, 14 décembre 1966, *de Fligue*, rec. 658

CE, 13 janvier 1967, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, rec. 16

CE, 3 mai 1967, *Cousin*, rec. 186

CE, 9 juin 1967, *DEMOISELLE CAMYS*, rec. t. 906, tables décennales 1965-1974, vol. 3, n° 2354, p. 880. Cf. n° 792

CE, 9 juin 1967, *Société des eaux de Marseille*, n° 64834, rec. 241

CE, 30 juin 1967, *Sieur X.*, rec. t. 755

CE Sect., 13 juillet 1967, *École privée de filles de Pradelles*, rec. 339

CE, 13 juillet 1967, *Bonello*, rec. t. 907

CE, 10 novembre 1967, *Dame veuve Coquot*, rec. t. 901 et 922
CE, 10 janvier 1968, *Ginesty Chanfreau*, rec. 35
CE Ass., 12 janvier 1968, *Entente mutualiste de la Porte Océane*, rec. 40
CE Ass., 12 janv. 1968, *Ministre de l'Economie et des Finances c. Dame Perrot*, rec. 39
CE Ass., 13 janvier 1968, *Dame Perrot*, rec. 39
CE, 31 janvier 1968, *Lamoure*, rec. t. 1079
CE, 10 mai 1968, *Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères c. Pacharel*, rec. t. 1075
CE Sect., 17 mai 1968, *Andrei*, n° 66522, rec. 320
CE, 22 mai 1968, *Dame Slove de Lory*, rec. 328
CE, 30 octobre 1968, *Secrétaire d'Etat au logement c. époux Ryngel*, rec. 532, rec. t. 1067
CE Sect., 29 novembre 1968, *Sieur Veillet*, rec. 608
CE, 17 janvier 1969, *Héritiers Delevault*, rec. 31
CE Sect., 7 février 1969, *Syndicat Général des importateurs et exportateurs du commerce en gros des vins et spiritueux et a.*, rec. 74
CE Sect., 21 février 1969, CONSORTS DOSPITAL, rec. 116. Cf. n° 377 ; 637 ; 662
CE, 7 mars 1969, *Faure et Grosperrière*, n° 74203, rec. 145, rec. t. 884, 920
CE, 2 mai 1969, *Sieur Ourabah*, rec. 240, rec. t. 926
CE, 9 mai 1969, *Sieur Ricard*, n° 68988, rec. 247
CE, 18 juin 1969, *Association d'éducation populaire « La Persévérante »*, rec. 311, rec. t. 923
CE, 18 juin 1969, GIAUME, n° 69666, rec. 321, rec. t. 923. Cf. n° 918 ; 968
CE Ass., 25 juin 1969, *Syndicat autonome du personnel enseignant des facultés de droit et des sciences économiques de l'Etat*, n° 77905, rec. 335
CE, 4 juillet 1969, *Dame Laurent*, n° 75226, rec. 362
CE Sect., 11 juillet 1969, *Syndicat intercommunal d'assainissement de l'agglomération bordelaise*, n° 69604, rec. 376
CE, 19 décembre 1969, *Société X.*, n° 75364, rec. 598

- 1970 -

CE, 30 janvier 1970, DAME VEUVE HERBE ET A., rec. 73, rec. t. 1151, 1155. Cf. n° 381 ; 641 ; 781
CE, 11 février 1970, *Sieur X.*, n° 73436, rec. 104
CE, 4 mars 1970, *Société X.*, n° 76873, rec. 155
CE, 17 avril 1970, *Société DMS Préfontaines*, rec. 260
CE, 6 mai 1970, *Dejean et a.*, rec. t. 1161

CE, 29 mai 1970, *Etablissements Conforama*, rec. 375

CE, 3 juin 1970, *Compagnie du chemin de fer de Bayonne à Biarritz B.A.B.*, n° 69985, rec. 381

CE, 17 juin 1970, *Commune de Dammarie-les-Lys*, rec. t. 1168

CE 19 juin 1970, *Commune de l'Escarène*, rec. 429, rec. t. 1151

CE, 8 juillet 1970, *Branger*, rec. t. 1168

CE, 2 octobre 1970, *Gaillard*, rec. 553

CE, 30 octobre 1970, *Sieur Minot*, rec. t. 1159

CE, 24 mars 1971, *Garry*, rec. 1158

CE, 31 mars 1971, *Dame Barbet*, rec. 264, rec. t. 1171

CE Sect., 30 avril 1971, *Société X.*, n° 79846, rec. 321

CE Sect., 28 mai 1971, *Association des directeurs d'instituts et de centres universitaires d'études économiques régionales*, rec. 390

CE, 11 juin 1971, *Sieur Grillot*, rec. t. 1169

CE Sect., 8 octobre 1971, *Syndicat national des architectes chargés de la construction d'HLM*, n° 78259, rec. 586

CE, 5 novembre 1971, *SCI La Roxane et Sieur Guigues*, n° 80673, rec. 658

CE, 19 janvier 1972, *Sieurs Petit Hubert et a.*, n° 83209, rec. 62

CE Sect., 18 février 1972, *Ministre des finances c. Manufacture de produits chimiques de Tournan*, rec. 156

CE, 1^{er} mars 1972, *Lorenzi et Société civile immobilière Miot Saint François*, rec. t. 1205

CE Sect., 17 mars 1972, *Dame Figaroli*, rec. 224

CE, 12 avril 1972, *Lesaffre*, rec. 281, rec. t. 1209

CE, 5 mai 1972, *M. du Martinet*, n° 80319, rec. 346

CE, 21 juillet 1972, *Elections municipales de Xanton-Chassenon*, n° 83801, rec. 582

CE, 3 novembre 1972, *Sieur X.*, n° 75469, rec. 694

CE, 22 novembre 1972, *Deboise*, *AJDA*, 1973, p. 135, chron. Cabanes et Léger

CE, 5 janvier 1973, *Dme Gueydan*, rec. 9

CE Sect., 26 janvier 1973, *Ville de Paris c. Driancourt*, rec. 77

CE, 27 avril 1973, *Syndicat « Association de dessèchement des marais d'Arles »*, n° 77596, rec. 304

CE, 30 mai 1973, *Sieur X.*, n° 79311, rec. 381

CE Ass., 6 juillet 1973, *Michelin et Veyret*, n° 79752, rec. 481

CE, 18 juillet 1973, *MONUS*, rec. 527. Cf. n° 381 ; 641

CE, 10 octobre 1973, *du Foussat*, rec. t. 1083

CE Sect., 26 octobre 1973, *Héritiers Manivel*, rec. 595, rec. t. 1073

CE Ass., 9 novembre 1973, *Marot*, rec. 627

CE, 12 décembre 1973, *Bocholier*, rec. 719

CE, 21 décembre 1973, *Sieur Michalte*, n° 92049, rec. 746

CE, 26 avril 1974, *Sieur Buisson*, rec. 255, rec. t. 1116

CE, 8 mai 1974, *Giraud et Truchefaud*, *AJDA*, 1974, p. 379, concl. Rougevin-Baville

CE Sect., 29 novembre 1974, *Epoux Gevrey*, rec. 599, concl. Bertrand ; *AJDA*, 1975, p. 479, note Laubadère ; *JCP*, 1975, I, 2723, note Boivin. **Cf. n° 942 ; 956 ; 993**

CE, 13 décembre 1974, *Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c. Dlle de Gratet du Bouchage*, n° 91496, rec. 630

CE Ass., 31 janvier 1975, *Sieurs Volff et Exertier*, *AJDA*, 1975, p. 124, chron. Franc et Boyon

CE, 19 février 1975, *Dame X.*, n° 92021, rec. 139

CE Ass., 30 mai 1975, *Assemblée générale des administrateurs civils*, rec. 391, *RDP*, 1975, p. 1712, concl. J.-F. Théry

CE, 13 juin 1975, *Andrassé*, rec. 356

CE, 15 octobre 1975, *Dame Raveau*, n° 93013, rec. 514

CE Sect., 17 octobre 1975, *Institut supérieur de droit et d'économie de l'aménagement et de l'urbanisme*, rec. 515

CE, 19 décembre 1975, *Société X.*, n° 84774, rec. 651

CE, 7 juillet 1976, *Élections au Conseil régional de l'ordre des architectes Provence-Côte d'Azur-Corse*, rec. t. 165

CE, 7 juillet 1976, *Elections au Conseil régional de l'Ordre des architectes Provence Côte d'Azur*, rec. t. 1065, tables décennales 1975-1984, vol. 5, n° 1129, p. 5041

CE Sect., 8 oct. 1976, *Le Blant*, rec. 398

CE, 27 octobre 1976, *Barbier*, n° 99365, rec. 445

CE, 19 janvier 1977, *Société de construction immobilière de l'Ouest*, n° 02616, rec. 29

CE, 30 mars 1977, *Carreau*, rec. 170

CE, 1^{er} avril 1977, *DAME BOUNIOL ET A.*, rec. 172, rec. t. 934. **Cf. n° 25 ; 348 ; 352**

CE, 30 novembre 1977, *Association des chasseurs de Noyant-en-Touraine*, n° 92276, rec. 467

CE, 24 mars 1978, *Commune de Saint-Brévin-les Pins*, n° 01445, rec. t. 916

CE, 5 avril 1978, *Daniel et Cie*, rec. 364

CE, 7 juillet 1978, *Massip*, n° 94837, rec. 301

CE, 7 juillet 1978, *Cazeneuve*, rec. t. 914

CE, 12 juillet 1978, *Ministre de l'Agriculture c. Terrier*, n° 07750, rec. 690
CE, 20 octobre 1978, *Sieur X.*, n° 07157, rec. 386
CE Ass., 8 décembre 1978, *GISTI*, rec. 493, *GAJA*, 21^e éd., n° 82
CE Sect., 5 janvier 1979, *Ville de Mâcon*, rec. 846
CE, 5 janvier 1979, *Zeender*, n° 06785, rec. 10
CE, 17 janvier 1979, *Ministre de l'agriculture c. Benoist*, rec. t. 845
CE, 30 mars 1979, *Ministre de l'agriculture c. Bersaits*, rec. t. 856
CE, 16 novembre 1979, *Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée de Paris*,
rec. 418, rec. t. 858
CE, 16 novembre 1979, *Ville de Toulon et Cie d'assurances « l'Europe »*, rec. t. 856

- 1980 -

CE Sect., 25 janvier 1980, *Gadiaga et a.*, rec. 44
CE, 7 mai 1980, *M. Houssel et le Vacon*, n° 07950, rec. 211
CE, 9 mai 1980, *M. Begue*, n° 04810, rec. t. 927 et 935 sur un autre point
CE, 6 juin 1980, *Mme Vagnoux*, n° 23436, rec. t. 645 et 915
CE, 24 novembre 1980, *M. Lagadec*, n° 18157, rec. 443
CE, 9 janvier 1981, *SA Claude Publicité*, n° 98309, rec. 9
CE Ass., 16 janvier 1981, *Conté*, n° 20527, rec. 20
CE Ass., 6 février 1981, *Société varoise de transports et autres*, n° 14910, rec. 51
CE, 27 février 1981, *Syndicat des naturalistes de France*, n° 18561, rec. 112
CE, 27 avril 1981, *M. X.*, n° 17767, rec. 196
CE, 22 mai 1981, *M. Brulez et a.*, n° 21691, rec. 233
CE Sect., 19 juin 1981, *Carliez*, n° 20619, rec. 274
CE Sect., 8 janvier 1982, *Aldana Barrena*, n° 24948, rec. 9
CE, 27 janvier 1982, *Époux Fillot*, rec. 722
CE Sect., 19 février 1982, *Mme Commaret*, n° 24215, rec. 78
CE Sect., 3 mai 1982, *Mme Vidy*, n° 05293, rec. 16
CE Sect., 11 juin 1982, *Le Duff*, n° 36143, rec. 220
CE, 17 novembre 1982, *Karenga*, n° 35065, rec. 385
CE Ass., 22 décembre 1982, *Comité central d'entreprise de la société française d'équipement
pour la navigation aérienne*, n° 34252, rec. 435
CE, 19 janvier 1983, *SICA Gravir*, n° 30868, rec. 8

CE, 18 mars 1983, *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c. SCI Résidence du parc*, n° 20208, rec. 126

CE, 29 juillet 1983, *M. Cibaud*, n° 20809, rec. 322

CE, 18 novembre 1983, *Bastiat*, n° 32099, rec. t. 681

CE, 2 mars 1984, *Badiola*, rec. 92, n° 42958, *ADJA*, 1984, p. 455

CE Ass., 1^{er} février 1985, *Union départementale des consommateurs de Paris*, n° 24142, rec. 21

CE, 1^{er} mars 1985, *Commune de Goussainville, RDP*, 1985, p. 1727

CE, 11 mars 1985, *Schaeffer*, n° 39043, rec. t. 567

CE, 29 mars 1985, *Commune d'Ermont c. Mme Schweitzer*, n° 45498, rec. t. 748

CE, 6 mai 1985, *Association Eurolat*, n° 41589, rec. 141, *RFDA*, 1986, p. 21, concl. Genevois

CE, 6 mai 1985, *Commune de Pointe-à-Pitre*, n° 26783, aux tables sur un autre point

CE, 4 décembre 1985, *Ministre de l'intérieur et de la décentralisation*, rec. 351

CE, 17 janvier 1986, *Société Chanel*, rec. 8

CE, 7 mars 1986, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports*, n° 56609, aux tables sur un autre point

CE, 6 juin 1986, *Zemma*, n° 16377, inédit

CE, 18 juin 1986, MME KRIER, n° 49813, rec. 166 ; D., 1987, p. 193, note Pacteau. Cf. n° 370 ; 846

CE, 23 juin 1986, *Société Plawag*, n° 53052, rec. 173

CE, 9 juillet 1986, *Association « action familiale et de prévoyance sociale »*, n° 39350, rec. 198

CE Sect., 17 novembre 1986, *Syndicat départemental CFDT-PTT des Hauts-de-Seine*, n° 64905, rec. 256

CE, 28 janvier 1987, *Comité de défense des espaces verts, AJDA*, 1987, p. 279

CE, 13 février 1987, *Cour d'appel d'Aix-en-Provence*, n° 46604, inédit

CE, 18 février 1987, *Morel*, rec. t. 883, 891

CE, 22 mai 1987, *Tête*, n° 70085, rec. 179

CE, 15 juin 1987, *Grezes*, rec. 807

CE, 14 octobre 1987, *SARL Atelier Helbe*, n° 71575, rec. t. 887

CE, 17 octobre 1987, *SARL Egoitza*, rec. 887

CE Ass., 6 novembre 1987, *M. Buayi*, n° 65590, rec. 348

CE Ass., 8 janvier 1988, *Ministre Plan et Aménagement du territoire c. communauté urbaine de Strasbourg*, rec. 3

CE, 20 janvier 1988, *Vidéo France entreprise*, n° 77560, rec. 24
CE, 10 février 1988, *Commune de Brives-Charensac*, rec. 53
CE, 26 février 1988, *M. Seddik*, n° 54195, rec. 653
CE, 2 mars 1988, *Club de chasse du Vert Galant*, n° 25275, aux tables sur autre point
CE, 4 mars 1988, *M. Pantaine*, n° 75730, inédit
CE, 22 avril 1988, *Société Aniloire*, n° 50269, inédit
CE, 22 avril 1988, *Mme Njedadjian*, n° 46318, inédit.
CE, 29 avril 1988, *Cuaz*, rec. 176
CE, 6 juillet 1988, *Tabau*, rec. 278
CE, 8 juillet 1988, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi*, n° 86219, inédit
CE, 2 novembre 1988, *Labadie*, rec. 391
CE, 25 novembre 1988, *Commune du Plessis-Feu-Aussous*, n° 90068, rec. 421
CE, 25 novembre 1988, *Mlle Boyer Manet*, n° 68391, DA, 1988, n° 55
CE, 25 novembre 1988, *Ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement c. Fraisse*, n° 83647, rec. t. 980
CE Ass., 16 décembre 1988, *Bleton*, n° 77713, rec. 451
CE Sect., 23 décembre 1988, *Département du Tarn c. Barbut*, n° 60678, rec. 466
CE, 20 janvier 1989, *Cahn*, n° 69963, rec. t. 579
CE, 27 janvier 1989, *Ministre de l'économie, des finances et de la privatisation*, n° 91885, inédit
CE, 3 février 1989, *Association Essor économique et social du Couserans et de l'Ariège*, rec. 843
CE, 19 mai 1989, LAUGT ET SOCIÉTÉ D'EXPANSION HÔTELIÈRE DU LANGUEDOC, n° 71390, 71671, rec. t. 868. Cf. n° 583 ; 806
CE, 19 juin 1989, *M. X.*, n° 55060, inédit
CE Sect., 29 septembre 1989, *Mme Hollenbeck*, n° 101633, rec. 178

- 1990 -

CE, 12 février 1990, *Mme Angélique L.*, n° 109342, inédit
CE, 2 mars 1990, *Deplus*, rec. 54
CE, 5 novembre 1990, *Péan*, rec. t. 927
CE, 17 décembre 1990, *M. Ouedjedi*, n° 119354, rec. 363

CE Ass., 21 décembre 1990, *Société Amicale des anciens élèves de l'école normale supérieure de Saint-Cloud*, n° 72834, rec. 378

CE, 18 janvier 1991, *Beldjoudi*, n° 99201, rec. 18

CE, 15 février 1991, *Mme Ghislaine Y.*, n° 72714, inédit

CE, 10 avril 1991, *M. et Mme Goiot*, n° 107683, rec. 132

CE, 26 juillet 1991, *Renambot*, n° 70457, inédit

CE, 4 octobre 1991, *Dame Bonardel*, n° 112690, rec. t. 1134

CE, 7 octobre 1991, *Tchouli*, rec. 323, rec. t. 1141, *AJDA*, 1992, p. 169, obs. Prétot

CE, 28 octobre 1991, *Aoulad Haj*, n° 121423, rec. t. 1141

CE Sect., 29 novembre 1991, *Préfet de l'Aisne c. M. Strzyzowski*, n° 126277, rec. t. 1098

CE, 11 décembre 1991, *Ministre du Budget c. Watine*, n° 78788, rec. t. 1134

CE, 18 décembre 1991, JELMONI, n° 104761, rec. 453. Cf. n° 357 ; 360

CE, 12 février 1992, *Région Midi-Pyrénées*, n° 76185, *LPA*, 1992, n° 111, p. 5, concl. Pochard

CE, 17 février 1992, *Eglise de scientologie de Paris*, n° 86954, rec. 60

CE Ass., 10 avril 1992, *SA Charenton-Taxis*, n° 81018, rec. 165

CE Sect., 15 mai 1992, *Commune de Cruseilles*, n° 118573, 118867, rec. 210

CE Sect., 26 juin 1992, *Commune de Béthoncourt*, rec. 268

CE, 3 juillet 1992, *Commune de Riedisheim et la S.C.I. « Les Glycines »*, n° 87352, rec. 279

CE Ass., 9 octobre 1992, *Mme Acquaviva*, n° 113045, rec. 360

CE, 9 novembre 1992, *Mlle Boni*, rec. t. 1232

CE, 7 décembre 1992, *Benoist*, n° 116879, inédit

CE, 11 décembre 1992, *Société Inefor*, n° 95716, rec. 440

CE, 28 décembre 1992, *Mme Cusenier et a.*, n° 85552, rec. t. 753

CE Sect., 13 janvier 1993, *Syndicat national autonome des policiers en civil*, n° 88531, rec. 13

CE Sect., 29 janvier 1993, *Société NRJ*, n° 121953, rec. 17

CE, 3 février 1993, *Boissonnet*, n° 88596, rec. t. 972

CE Ass., 9 avril 1993, *Bianchi*, n° 69336, rec. 127

CE Ass., 9 avril 1993, *M. D.*, n° 138653, rec. 110

CE, 7 mai 1993, *Dme X.*, n° 71090, inédit

CE, 7 mai 1993, *Mme Barbotin*, n° 118286, rec. t. 998, tables décennales 1985-1994, tome 6, n° 256, p. 6657

CE Ass., 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ENA*, n° 138672, rec. 168

CE, 30 juin 1993, *CPAM de la région dieppoise*, n° 90559, rec. 188

CE, 28 juillet 1993, *Dokhan*, n° 66743, rec. 238

CE, 1^{er} octobre 1993, *Société « Le Yacht-Club international de Bormes-les-Mimosas »*, n° 54660, rec. 874

CE Sect., 5 novembre 1993, COMMUNE DE SAINT-QUAY-PORTRIEUX, n° 145146, rec. 306. Cf. n° 705 ; 851 ; 882

CE, sect., 5 novembre 1993, *Société immobilière de construction la Gauloise*, rec. 305, rec. t. 974

CE, 15 décembre 1993, *Benitah*, n° 129277, rec. 366

CE, 15 décembre 1993, *Pham*, n° 116177, rec. t. 612 et 1001

CE, 29 décembre 1993, *Société de fabrication d'articles pour chaussures*, n° 115942, rec. t. 717

CE, 14 janvier 1994, *Commune du Rayol Canadel*, n° 127025, rec. t. 1129

CE, 15 janvier 1994, *Mme Aihua Y.*, n° 121080, inédit

CE, 21 janvier 1994, *Entreprise générale Léon Grosse et a.*, n° 119172, inédit

CE Sect., 25 février 1994, *Laboratoire d'Artois*, n° 153202, rec. 98

CE Ass., 11 mars 1994, *La Cinq*, n° 115052, rec. 117

CE, 4 mai 1994, *Commune de Cabourg*, rec. t. 1114

CE, 8 juin 1994, *Lecomte*, n° 147043, rec. t. 1150

CE, 22 juillet 1994, *Alberto*, n° 151331, rec. t. 972

CE, 29 juillet 1994, *Assemblée nationale et fédérale d'associations de sous-officiers de carrière de l'armée française*, rec. 389

CE, 28 septembre 1994, *Michèle X.*, n° 145209, inédit

CE, 30 septembre 1994, *Société Manpower France*, n° 123826, inédit

CE Sect., 7 octobre 1994, *Epoux Lopez*, n° 124244, rec. 430, concl. Schwartz

CE, 26 octobre 1994, *Maignant*, rec. 467, rec. t. 1131

CE, 4 novembre 1994, *Abderrahmane*, n° 144345, rec. t. 1110, 1138, 1144, 1213

CE, 18 novembre 1994, *Epoux Sauvi*, rec. 503

CE, 30 novembre 1994, *Société immobilière Vigo*, n° 138872, rec. t. 1126

CE, 6 janvier 1995, ASSEMBLÉE TERRITORIALE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, n° 152654, rec. 10, rec. t. 985. Cf. n° 277 ; 1053

CE, 6 janvier 1995, *M. Gouazé*, n° 139728, rec. 12

CE, 6 janvier 1995, *Commune de Montereau-Fault-Yonne*, n° 139609, inédit

CE Sect., 6 janvier 1995, *Syndicat national des personnels techniques, administratifs et de service de l'équipement C.G.T.*, n° 91224, rec. 5

CE, 12 avril 1995, *SCI Elisa*, n° 147167, rec. t. 1006

CE, 10 mai 1995, *Auriol*, n° 121113, rec. 203

CE, 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, n° 150360, rec. 208

CE Ass., 26 mai 1995, *Consorts N'Guyen Quang*, n° 143238, rec. 221

CE Sect., 31 mai 1995, *Lavaud*, n° 137573, rec. 155

CE, 22 octobre 2014, *Société Métropole Télévision (M6)*, n° 361464, rec. 312

CE, 7 juin 1995, *Delaunay*, n° 159362, rec. t. 626

CE, 16 juin 1995, *M. Mifsud*, n° 139177, rec. t. 987

CE, 5 juillet 1995, *M. Bonneau*, n° 140348, rec. 283

CE, 10 juillet 1995, *Commune de la Tremblade et a.*, n° 148139, rec. t. 994

CE, 28 juillet 1995, *Croix-Rouge Française*, n° 169145, rec. 334, rec. t. 982

CE, 11 octobre 1995, *M. Demange*, n° 128823, inédit

CE, 16 octobre 1995, *M. Fourcade*, n° 124385, inédit

CE, 20 octobre 1995, *Bourgeois*, n° 111007, inédit

CE Sect. 3 novembre 1995, *Mme Velluet et a.*, rec. 389

CE, 10 novembre 1995, *Préfet du Val d'Oise c. Colandavaloo*, n° 142993, rec. t. 985

CE, 29 décembre 1995, *Commune de Léhon*, n° 109478, inédit

CE, 13 mars 1996, *M. Diraison*, n° 112949, rec. 78

CE Sect., 22 mars 1996, *Mme Paris et Mme Roignot*, n° 151719, rec. 99

CE, 27 mars 1996, *Jean-Jacques X.*, n° 153894, inédit

CE, 27 mars 1996, *Jean-Louis X.*, n° 165241, inédit

CE, Ass., 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, rec. 130

CE Sect., 6 mai 1996, *M. Rubio*, n° 109106, rec. 148

CE, 28 juin 1996, *M. Gilbert X.*, n° 173632, inédit

CE Ass., 10 juillet 1996, *URSSAF de la Haute-Garonne*, n° 131678, rec. 275

CE, 10 juillet 1996, *Magne*, n° 137894, *RJF*, 10/1996, n° 1214

CE, 10 juillet 1996, *Benvindo Mpanzu*, n° 149680, rec. 287

CE, 21 août 1996, *Ministre de l'économie et des finances*, n° 158146, inédit

CE Ass., 6 décembre 1996, *Société Lambda*, rec. 466

CE, 9 décembre 1996, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 155477, rec. 479

CE, 22 janvier 1997, *France télécom et Epoux Ameaux*, n° 149428, rec. 981

CE, 5 mars 1997, *Commune d'Arques*, n°151800, inédit

CE, 28 avril 1997, *Entreprise Quillery et Cie*, n° 148477, rec. 170

CE, 30 avril 1997, *Larcebeau*, n° 152391, rec. t. 1043

CE, 12 mai 1997, *Moussali*, n° 140887, rec. t. 794

CE, 14 mai 1997, *Delaunay*, n° 176806, rec. t. 1017

CE, 4 juillet 1997, *Epoux Bourezak*, n° 156298, rec. 278

CE, 4 juillet 1997, *Leveau*, n° 161105, rec. 282

CE, 4 juillet 1997, *Les Verts Île-de-France et a.*, n° 143842, rec. 287

CE, 30 juillet 1997, EPOUX KRESS, rec. 308 ; D., 1999, somm. 47, obs. Bon et de Béchillon.

Cf. n° 595 ; 942

CE Sect., 10 octobre 1997, *Chevreaux*, n° 117640, rec. 344

CE, 29 octobre 1997, *Association « Urbanisme ou environnement ? »*, n° 160072, rec. 382

CE, 29 octobre 1997, *Grabowski*, n° 156277, rec. t. 771

CE Sect., 3 novembre 1997, *Société Intermarbres*, n° 165260, rec. 393, *RFDA*, 1997, p. 1228

CE, avis, 3 décembre 1997, *Avrillier*, n° XCE031297X, *AJDA*, 1998, p. 169, obs. Richer

CE, 10 décembre 1997, *Société coopérative ouvrière maritime de service de lamanage*, n° 168238, rec. t. 659

CE, 12 décembre 1997, *CPAM Paris*, n° 160807, rec. t. 1039

CE, 15 décembre 1997, *Société Limoges Castel S.A.*, n° 169792, inédit

CE, 17 décembre 1997, *Préfet de l'Isère c. Arfaoui*, n° 171201, rec. 495

CE, 29 décembre 1997, *Prieur*, n° 167956, rec. t. 677 et 988

CE, 11 février 1998, *Ville de Paris*, n° 171792, rec. 46

CE, 27 février 1998, *Epoux Dassonville*, n° 161379, rec. t. 1134

CE, 18 mars 1998, *Union nationale des associations familiales et a.*, n° 181463, rec. 93

CE, 1^{er} avril 1998, *Département de Seine-et-Marne*, n° 157602, *BJCP*, 1998, p. 88

CE Sect., 3 avril 1998, *Corderoy du Tiers*, n° 172554, rec. 131

CE, 8 avril 1998, *Izzo*, n° 161959, inédit

CE, 27 mai 1998, *Société anonyme Nicoletti*, n° 128094, rec. 216

CE, 27 mai 1998, *SA Nicoletti*, n° 128094, rec. 216

CE, 10 juin 1998, *Société Greeks*, n° 165463

CE, 12 juin 1998, *Robert*, n° 157778, rec. 232

CE, 15 juin 1998, *M. Wallerich*, n° 171328, inédit

CE, 17 juin 1998, *Groupement coopératif des bouchers et des bouchers charcutiers du Havre*, n° 169224, rec. t. 860

CE Ass., 3 juillet 1998, *Syndicat des médecins Aix et région et a.*, n° 184605, rec. 266

CE, 29 juillet 1998, *Esclatine*, n° 179635, rec. 320

CE, 29 juillet 1998, *Société Radio Pholie*, n° 125291, rec. t. 1113

CE Ass., 23 octobre 1998, *Collectif alternative pyrénéenne à l'axe européen*, n° 173295, rec. 366

CE Sect., 30 octobre 1998, VILLE DE LISIEUX, n° 149662, rec. 375, concl. Stahl ; *AJDA*, 1998, p. 969, chron. Raynaud et Fombour ; *RFDA*, 1999, p. 128, concl. Stahl, *ibid.*, p. 139, note Pouyaud. Cf. n° 532 ; 759

CE Ass., 13 novembre 1998, *Syndicat professionnel des médecins de prévention de La Poste et de France Télécom*, n° 188824, rec. 400

CE, 25 novembre 1998, *Niangi*, n° 164682, rec. 434

CE Sect., avis, 30 novembre 1998, *M. Berrad*, n° 188350, rec. 451

CE, 30 décembre 1998, *Commune de Mont de Lans*, n° 130296, inédit

CE Sect., 3 février 1999, *Montaignac*, rec. 6, *AJDA*, 1999, p. 567, chron. Raynaud et Fombour

CE, 3 février 1999, *Hôpital de Cosne-Cours-sur-Loire*, n° 126687, rec. 14

CE Ass., 9 février 1999, *Toubol-Fisher et Bismuth*, n° 196177, rec. 125

CE Ass., 9 avril 1999, *Mme Chevrol-Benkeddach*, n° 180277, rec. 115

CE, 9 avril 1999, *Ministre délégué au logement*, n° 179414, rec. 126

CE Sect., 14 avril 1999, *Syndicat des médecins libéraux*, n° 202605, rec. 139

CE, 17 mai 1999, *Ville de Montgeron*, n° 140302, inédit

CE Sect., 11 juin 1999, *OPHLM de la ville de Caen*, rec. 178

CE, 11 juin 1999, *Grabias*, n° 185169, rec. t. 945

CE, 21 juin 1999, *Banque populaire Bretagne Atlantique*, n° 151917, rec. 206

CE, 30 juin 1999, *Foucher*, n° 190038, rec. 232

CE, 2 juillet 1999, *SA Bouygues*, n° 206749, rec. 266

CE, 7 juillet 1999, *Zuh*, n° 184334, rec. t. 984

CE, 28 juillet 1999, *Société Red Bull GMBH*, n° 206322, rec. t. 580

CE, 3 octobre 1999, *M. Leriche*, n° 195512, rec. 402

CE, 6 octobre 1999, *Elections cantonales de Saint Louis III*, n° 198493, inédit

CE Ass., 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c. commune de Savigny-le-Temple*, n° 196548, rec. 309

CE, 15 octobre 1999, *Epoux Chatin*, n° 180298, rec. t. 1085

CE, 15 octobre 1999, *M. Pierre Y. et a.*, n° 171202, inédit

CE, 17 novembre 1999, *Labat*, n° 194477, rec. t. 969

CE, 8 décembre 1999, *M. Renucci*, n° 168665, rec. 420

CE, 29 décembre 1999, *Communauté urbaine de Lille*, n° 197502, rec. 436

- 2000 -

CE, 19 janvier 2000, *Société International Development Communication et a.*, n° 177914, rec. 20

CE, 9 février 2000, *Mme Casagrande*, n° 154679, inédit

CE, 16 février 2000, *M. Eric X.*, n° 180344, inédit

CE Ass., *Société Labor Metal*, 23 février 2000, n° 199641, rec. 83

CE, 6 mars 2000, *Commune de Sourribes*, n° 188979, inédit

CE, 15 mars 2000, *Mme Drannikova*, n° 185837, rec. t. 1184

CE, 20 mars 2000, *Commune de Gap*, n° 190030, rec. t. 1049

CE, 29 mars 2000, *Pacha*, n° 196127, rec. t. 1180

CE Sect., 29 mars 2000, *GIE GROUPE VICTOIRE*, n° 210988, rec. 144 ; *AJDA*, 2000, p. 149, chron. Guyomar et Colin. Cf. n° 908

CE, 28 avril 2000, *Office public d'H.L.M. de la ville d'Aubervilliers*, n° 188199, inédit

CE, 3 mai 2000, *BENOIST*, n° 184951, rec. t. 1174. Cf. n° 289 ; 716

CE Sect., 31 mai 2000, *Société Koramic-Building-Product SA et a.*, n° 211871, rec. 220

CE, 21 juin 2000, *M. Chiarisoli*, n° 207629, aux tables sur un autre point

CE, 30 juin 2000, *Gosson de Varennes*, n° 195250, rec. t. 1196

CE., 7 juillet 2000, *Fédération française des sociétés d'assurance*, n° 198564, *RJS*, 2001, n° 111, p. 65

CE, 28 juillet 2000, *Laniel*, n° 179445, rec. t. p. 839

CE, 28 juillet 2000, *Godignon*, n° 197715, aux tables sur un autre point

CE, 28 juillet 2000, n° 179445, *Laniel*, rec. t. p. 839

CE, 16 octobre 2000, *Société Stéreau*, n° 213958, rec. t. 1091

CE Sect., 20 octobre 2000, *Société citécable Est*, n° 196553, rec. 457

CE Sect., 20 octobre 2000, *Société Habib Bank Limited*, n° 180122, rec. 433

CE, 20 octobre 2000, *S.A. Comelec*, n° 204814, rec. 443

CE Sect., 20 octobre 2000, *Société citécable Est*, n° 196553, rec. 457

CE, 20 octobre 2000, *S.A. Comelec*, n° 204814, rec. 443

CE, 25 octobre 2000, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n° 207983, rec. t. 1160

CE Sect., 22 novembre 2000, *Société Crédit agricole Indosuez Cheuvreux*, n° 207697, rec. 537

CE, 22 novembre 2000, *Fédération nationale du personnel de l'encadrement des sociétés de service informatique, des études, du conseil et de l'ingénierie*, n° 208779, aux tables sur un autre point

CE, 27 novembre 2000, *Mme Ohayon*, rec. 558, *RFDA*, 2000, p. 289

CE, 8 décembre 2000, *Szmaja*, n° 183836, rec. t. 1153

- 2001 -

CE, 29 janvier 2001, *Attia*, n° 209315, rec. 43

CE, ord., 12 février 2001, *France Nature Environnement et Ligue pour la Protection des Oiseaux*, n° 229797, rec. 56

CE, 16 février 2001, *Association pour l'égalité aux concours et aux examens*, n° 221622, rec. 67

CE, 28 février 2001, *MM. Philippart et Lesage*, n° 230520, rec. 111

CE, 14 mars 2001, *Boulahas*, n° 208923, rec. 119

CE, 14 mars 2001, *Consorts Bureau et a.*, n° 204073, rec. t. 1138

CE, 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c. Massamba*, n° 229864, rec. t. 1099

CE, 4 avril 2001, *Patrick X.*, n° 191797, inédit

CE Ass., 6 avril 2001, *SA Entreprise Razel frères*, n° 206764, rec. 176

CE, 6 avril 2001, *France Telecom*, n° 230338, inédit

CE Sect., 25 avril 2001, *Association des habitants du littoral du Morbihan*, n° 230025, rec. 220

CE, 28 mai 2001, COMMUNE DE BOHARS ET SARL MINOTERIES FRANCES, n° 218374, rec. 249 ; *BJDU*, 2001, p. 212, concl. Piveteau ; *CJEG*, 2002, p. 246, concl. Piveteau ; *RDI*, 2001, p. 405, obs. Derepas ; *AJDA*, 2001, 655, chron. Guyomar et Collin ; *Dr. adm.* 2001, n° 203, note Piveteau. **Cf. n° 1032 ; 1036**

CE, 30 mai 2001, *SCI Les jardins de Mennecy*, n° 204434, *DA*, 2001, n° 202, note Maugué

CE Ass., 29 juin 2001, *Berton*, n° 222600, rec. 296

CE, 2 juillet 2001, *Mme Portelli et a.*, n° 217632, rec. t. 1164

CE, 18 juillet 2001, *M. Paul X.*, n° 227667, inédit

CE, 27 juillet 2001, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. SARL « Le Grand Sud »*, n° 234389, rec. 1122

CE, 27 juillet 2001, TITRAN, n° 222509, rec. 411 ; AJDA, 2001, p. 1046, chron. Guyomar et Collin. Cf. n° 485

CE, 27 août 2001, *Ville de Rennes*, n° 236374, rec. t. 1100, 1124

CE, 26 septembre 2001, n° 231978, *Société de Transports La Mouette*, rec. t. 1120

CE, 10 octobre 2001, *SARL Link*, n° 199333, rec. t. 1159

CE, 19 octobre 2001, *Mme Vuailat*, n° 22273, rec. t. 1081

CE Ass., 26 octobre 2001, *Ternon*, rec. 497

CE, 5 novembre 2001, *Commune de Cannet-des-Maures*, rec. 540, rec. t. 1119

CE, 5 décembre 2001, SOCIÉTÉ INTERTOURISTIK HOLIDAY AG, n° 237294, rec. t. 1100 ; RDI, 2002, p. 247, obs. Derepas ; DA, 2002, comm. 108. Cf. n° 693 ; 696 ; 977

CE, 7 décembre 2001, *Syndicat de copropriétaires des Reaux*, n° 212273, rec. 638

CE, 21 décembre 2001, *Fun music center*, n° 237133, inédit

CE, 21 décembre 2001, *Société immobilière pour l'automobile et la mécanique*, n° 179211, rec. t. 1224

CE, 28 décembre 2001, *Commune de Béziers*, n° 237137, rec. t. 1123

- 2002 -

CE, 8 février 2002, *Thomas*, n° 209819, rec. t. 898

CE, 22 février 2002, *M. Houari*, n° 226419, rec. t. 603

CE Sect., 22 février 2002, *Dieng*, n° 224496, rec. 54

CE Sect., 22 février 2002, *Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant*, n° 208769, rec. 60

CE, 3 avril 2002, *Mohamed X.*, n° 234546, inédit

CE, 29 avril 2002, SOCIÉTÉ TORISE, n° 214390, rec. t. 892. Cf. n° 796

CE Ass., 29 juin 2001, *Berton*, n° 222600, rec. 296 ; CE, 14 mai 2014, *M. A.*, n° 366920, inédit

CE Ass., 28 juin 2002, *Chaumet*, n° 223212, rec. 232 ; CE Ass., 12 avril 2002, *Fédération des industries de la parfumerie*, n° 230848, rec. 134

CE, 8 juillet 2002, *Kerminon*, n° 226471, rec. 266

CE, 12 juillet 2002, *M. et Mme Leniau*, n° 236125, rec. 278

CE, 18 octobre 2002, *M. Dumas*, n° 222957, *RDI*, 2003, p. 107, obs. Soler-Couteaux

CE, 15 novembre 2002, *Commune de Saint-Benoit*, n° 235929, inédit

CE, 22 novembre 2002, *M. François-Poncet et a.*, n° 204244, *BJDU*, 2002, p. 441, concl. Austray

CE Ass., 6 décembre 2002, *Maciolak*, n° 239540, rec. 426

CE, 6 décembre 2002, *Mlle Fouzia X.*, n° 219081, inédit

CE Sect., 13 décembre 2002, *M. Morez*, n° 243109, rec. 457

CE, 30 décembre 2002, *COMMUNE DE TALLOIRES ET A.*, n° 237392, rec. 511. Cf. n° 1041

CE, 30 décembre 2002, *Jeandey*, *BJDU*, 2003, p. 34, concl. Piveteau

- 2003 -

CE, 15 janvier 2003, *M. Philippe-Rudyard X.*, n° 220210, inédit

CE Sect., 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, n° 245239, rec. 21

CE, 7 février 2003, *Commune de Palau-Del-Vidre*, n° 193908, inédit

CE, 19 février 2003, *M. et Mme Maurice*, n° 247908, rec. 41

CE, 21 février 2003, *Département de la Seine-Maritime*, n° 230872, rec. t. 909

CE, 24 février 2003, *Commune de Saint-Bon Tarentaise Courchevel*, n° 248893, *BJDU*, 2003, p. 271, concl. Vallée

CE Sect., 26 février 2003, *Association des contribuables de Clairefontaine-en-Yvelines*, n° 231558, rec. 59

CE Sect., 26 février 2003, *Bour*, rec. 59

CE, 26 février 2003, *AP-HP*, n° 223899, *AJDA*, 2003, p. 1294

CE, 14 mars 2003, *Association syndicale du lotissement des rives du Rhône*, n° 235421, *BJDU*, 2003, p. 24, concl. Stahl

CE, 21 mars 2003, *Secrétaire d'Etat au logement c. Gaillardin*, n° 237259, rec. t. 957

CE, 26 mars 2003, *Reniers*, n° 227667, rec. t. 939

CE, 23 avril 2003, *France Télécom*, n° 233063, rec. 175

CE, 25 avril 2003, ***SOCIÉTÉ EN NOM COLLECTIF DIAMANT ET COMPAGNIE***, n° 208398, rec. 184, rec. t. 946 et 956 ; *BJDU*, 2003, p. 198, concl. de Silva, p. 203, note J.-C. B. **Cf. n° 632**

CE, 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, rec. 184, rec. t. 946

CE, 7 mai 2003, *Commune d'Esparron-de-Verdon*, n° 248432, *AJDA*, 2003, p. 1520

CE, 14 mai 2003, *SCI Florine*, n° 251370, inédit

CE, 11 juin 2003, *Colin*, n° 248865, rec. t. 899

CE Sect., 20 juin 2003, *Stilinovic*, n° 248242, rec. 258,

CE, 25 juin 2003, *COMMUNE DE SAILLAGOUSE*, n° 233119, rec. t. 957. Cf. n° 584 ; 624

CE, 9 juillet 2003, *Commune de Belloy-en-France*, n° 229494, inédit

CE, 9 juillet 2003, *SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE BRASSERIE*, n° 248828, rec. t. 898, *RFDA*, 2004, p. 121, concl. Séners, p. 573, note Petit, *AJDA*, 2003, p. 2380, note Nicinski. Cf. n° 380

CE, 9 juillet 2003, *Société BLM*, n° 232372, rec. t. 945

CE, 23 juillet 2003, *Syndicat SUD-Travail*, n° 251148, rec. 342, *RFDA*, 2004, p. 139, concl. Stahl

CE Sect., 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, rec. 376

CE Sect., 30 juillet 2003, *Djaoui*, rec. 349, *AJDA*, 2003, p. 1416, obs. Royer

CE, 30 juillet 2003, *ADARC*, n° 215957, rec. 367

CE, 30 juillet 2003, *SCI de la clinique de Miramas*, rec. t. 960

CE, 22 septembre 2003, *Saffray*, n° 254841, rec. t. 221,

CE, 24 septembre 2003, *Société Avraud Métaux*, n° 196931, rec. 373

CE, 24 septembre 2003, *Société éditions Godefroy*, n° 237115, rec. 377

CE, 3 octobre 2003, *M. Bedoian*, n° 211614, inédit

CE, 3 octobre 2003, *Commune de Fosseuse*, n° 236169, inédit

CE, 10 octobre 2003, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, n° 242373, rec. 390

CE, 13 octobre 2003, *Commune d'Altkirch*, n° 247676, *BJDU*, 2003, p. 378, concl. Devys

CE Sect., 17 octobre 2003, *Bompard*, n° 244521, rec. 403

CE, 24 octobre 2003, *Ouali A.*, n° 250471, inédit

CE, 5 novembre 2003, *Syndicat de la juridiction administrative et Mme Balbin*, n° 253515, *AJDA*, 2004, p. 827, concl. Schwartz.

CE, 14 novembre 2003, *Mlle Colladant*, n° 258248, *AJDA*, 2004, p. 895

CE, 14 novembre 2003, *Société d'économie mixte d'équipement du Pays d'Aix*, n° 258507, inédit

CE, 14 novembre 2003, *Société G4 Investissements*, n° 258384, inédit

CE Sect., 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine Maritime c. El Bahi*, n° 240267, rec. 479 .

CE, 10 décembre 2003, *Institut de recherche pour le développement*, n° 248950, rec. 501

- 2004 -

CE, 16 janvier 2004, *René X.*, n° 252959, inédit

CE, 2 février 2004, *Société La Fontaine de Villiers*, n° 238315, rec. t. 914

CE, 4 février 2004, *Commune d'Yvrac*, n° 263930, aux tables sur un autre point

CE Sect., 6 février 2004, HALLAL, n° 240560, rec. 48, concl. de Silva ; *RFDA*, 2004, p. 740, concl. de Silva ; *AJDA*, 2004, p. 436, chron. Donnat et Casas ; *RDP*, 2005, p. 530, note Guettier. **Cf. n° 306 ; 472**

CE, 9 février 2004, *Préfet de police*, n° 254913, rec. 727

CE, 11 février 2004, *Pépiot*, n° 232755, rec. t. 756

CE, 16 février 2004, *Société Rivlin SA*, n° 242643, *DA*, 2004, n° 100

CE Sect., 27 février 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c. Abounkhila*, n° 252988, rec. 93

CE, 1^{er} mars 2004, *Socquet-Jugulard*, n° 258505, rec. t. 825

CE Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité*, n° 241151, rec. 125

CE, 31 mars 2004, *Epoux Gaston*, n° 250378, rec. t. 809

CE, 28 avril 2004, *Association culturelle du Vajra triomphant*, n° 248467, *AJDA*, 2004, p. 1367

CE, 7 mai 2004, *M. Goulven X.*, n° 218991, inédit

CE Ass., 11 mai 2004, ASSOCIATION A.C. ! ET A., n° 255866, rec. 197, concl. Devys ; *RFDA*, 2004, p. 438, étude Stahl et Courrèges, *ibid.*, p. 454, concl. Devys ; *AJDA*, 2004, p. 1049, comm. Bonichot, *ibid.*, p. 1183, chron. Landais et Lenica ; *DA*, 2004, étude 15, note Dubos et Melleray ; *JCP A*, 2004, 1826, note Bigot ; *D.*, 2005, p. 30, note Frier ; *RDP*, 2005, p. 536, note Guettier. **Cf. n° 491 ; 529 ; 976**

CE Sect., 12 mai 2004, *Commune de la Ferté-Milon*, n° 192595, rec. 226

CE Ass., 19 mai 2004, *Caisse régionale assurance-maladie Île-de-France et CPAM Val-de-Marne c. Truszkowski*, n° 216039, rec. 228

CE Ass., 19 mai 2004, *Consorts Bourbon*, n° 236470, rec. 232, rec. t. 847

CE, 19 mai 2004, *M. X.*, n° 246047, inédit

CE, 19 mai 2004, *Bernard*, n° 257091, inédit

CE, 9 juin 2004, *Magniez*, n° 265457, rec. t. 821

CE, 14 juin 2004, *Commune d'Ecouflant*, n° 249465, *BJDU*, 2004, p. 440, concl. Séners

CE, 14 juin 2004, *Commune d'Ollainville*, n° 254580, inédit

CE, 16 juin 2004, SOCIÉTÉ LABORATOIRE DE BIOLOGIE VÉGÉTALE YVES ROCHER, n° 254172, rec. t. 913. Cf. n° 494 ; 670 ; 1010

CE, 25 juin 2004, *Ngombe Ewola*, n° 359359, rec. 194

CE, 28 juin 2004, *M. B.*, n° 262567, inédit

CE, 7 juillet 2004, *Eric Y.*, n° 248590, inédit

CE, 15 juillet 2004, *Chabaud*, n° 260751, rec. t. 843

CE, 15 septembre 2004, *Zeryouhi*, n° 259430, rec. t. 838

CE, 20 septembre 2004, *Ville de Nice*, n° 266116, inédit

CE Ass., 29 octobre 2004, SUEUR ET A., n° 269814, rec. 393 ; *RFDA*, 2004, p. 1103, concl. Casas ; *AJDA*, 2004, p. 2383, chron. Landais et Lenicas, *ibid.*, 2005, p. 16, étude Linote ; *LPA*, 2005, n° 56, p. 4, note Melleray ; *DA*, 2005, comm. 3 et 4, obs. Ménéménis ; *RDI*, 2004, p. 548, obs. Dreyfus ; *RTDE*, 2005, p. 839, chron. Ritleng. **Cf. n° 133**

CE, 19 novembre 2004, *Syndicat chrétien des cadres et employés du crédit foncier de France et a.*, n° 252238, aux tables sur un autre point

CE, 1^{er} décembre 2004, M. ONESTO ET A., n° 260551, rec. 446 ; *AJDA*, 2004, p. 2367 ; *RDP*, 2005, p. 1087, note R. Noguellou, *ibid.*, p. 1104, concl. Collin ; *DA*, 2005, n° 2, comm. 19, note Lombard. **Cf. n° 288**

CE, 1^{er} décembre 2004, *Hakim X.*, n° 260736, inédit

CE, 15 décembre 2004, *Commune de Saint-Hilaire-la-Gravelle*, n° 270278, *RDI*, 2005, p. 146, note P. S.-C.

CE, 15 décembre 2004, *Saint-Hilaire-la-Gravelle*, n° 270278, *RDI*, 2005, p. 146, obs. P. S.-C.

CE, 17 décembre 2004, *M. Pierre X.*, n° 256363, *AJDA*, 2005, p. 454

CE, 29 décembre 2004, *Mme Mara X.*, n° 267829, inédit

- 2005 -

CE, 12 janvier 2005, *SARL Bar Brasserie du Parvis*, n° 252408, rec. 11

CE, 12 janvier 2005, *SA Europinvest*, n° 257652, inédit

CE, ord., 20 janvier 2005, *Commune de Saint-Cyprien*, n° 276475, rec. t. 1022 et 1037

CE, 26 janvier 2005, *Société CDM*, n° 273111, *AJDA*, 2005, p. 841, concl. Verclytte

CE, 23 février 2005, *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics et a.*, n° 264712, rec. 71

CE, 25 février 2005, FRANCE TÉLÉCOM, n° 247866, rec. 86 ; *AJDA*, 2005, p. 997, chron. Landais et Lénica ; *RFDA*, 2005, p. 802, concl. Prada-Bordenave. **Cf. n° 495**

CE, 25 février 2005, *Lucien X.*, n° 224331, inédit

CE, 11 avril 2005, *Commune de Bessan*, n° 258250, inédit

CE, 20 avril 2005, *Mme Chafoulais*, n° 261219, rec. t. 1066

CE, 20 avril 2005, *SA FIGESBAL*, n° 251568, *RJF*, 2005, n° 73

CE Sect., 22 avril 2005, COMMUNE DE BARCARÈS, n° 257877, rec. 170, concl. Stahl ; *RFDA*, 2005, p. 557, concl. Stahl ; *AJDA*, 2005, p. 1621, chron. C. Landais et F. Lenica. **Cf. n° 1042 ; 1046**

CE, 22 avril 2005, *Commune de Saint-Mitre-les-Remparts*, n° 276043, inédit

CE, 22 avril 2005, *Ville de Choisy-le-Roy*, n° 274054, inédit
CE, 20 mai 2005, *SCI Bercy Village*, n° 258061, inédit
CE Ass., 27 mai 2005, *Département de l'Essonne*, n° 268564, rec. 229
CE, 1^{er} juin 2005, *Société des brasseries de Kronenbourg*, n° 260401, rec. 235
CE, 8 juin 2005, *M. Boumedienne X.*, n° 265435, inédit
CE, 13 juin 2005, *Ville de Chevreuse*, n° 276481, aux tables sur un autre point
CE, 15 juin 2005, *M. Philippe X.*, n° 254728, aux tables sur un autre point
CE, 17 juin 2005, MINISTRE DE LA DÉFENSE C. MARCERON, rec. t. 1059. Cf. n° 883
CE, 27 juin 2005, *Mahdi*, rec. 257
CE, 27 juin 2005, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, n° 256668, inédit
CE, 29 juin 2005, *Mme Atmane*, n° 268896, *AJDA*, 2006, p. 155, note Lecucq
CE Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, n° 247976, rec. 311
CE, 27 juillet 2005, *Belin*, n° 228554, rec. t. 1042, 1058 et 1061
CE Sect., 27 juillet 2005, *Million*, rec. 336
CE, 27 juillet 2005, *M. Fabien Y.*, n° 267678, inédit
CE, 27 juillet 2005, *M. Abdelbaki X.*, n° 271871, inédit
CE, 27 juillet 2005, *M. Abdelbaki X.*, n° 271871, inédit
CE, 27 juillet 2005, *Belin*, n° 228554, rec. t. 1042, 1058, 1060
CE, 27 juillet 2005, *Société Control Nord*, n° 270473, rec. 360
CE, 2 novembre 2005, *Fayant*, n° 279660, rec. 466, *AJDA*, 2006, p. 327, note Cassia
CE, 23 novembre 2005, *M. et Mme Veber*, n° 279968, rec. t. 1032
CE, 30 novembre 2005, *Consorts Guitard et a.*, n° 269546, rec. 1059
CE, 28 décembre 2005, *Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, n° 267287, rec. t. 1143
CE, 28 décembre 2005, *Deltour, liquidateur de la société Sodinel*, n° 263982, rec. 600

- 2006 -

CE, 6 janvier 2006, *Père*, n° 265688, rec. t. 1066, *AJDA*, 2006, p. 1127
CE, 11 janvier 2006, ASSOCIATION DES FAMILLES VICTIMES DU SATURNISME ET A., n° 267251, rec. 11 ; AJDA, 2006, p. 116. Cf. n° 502
CE, 6 février 2006, *Département de la Dordogne*, n° 259385, rec. 57, *AJDA*, 2006, p. 344, *ibid.*, p. 889, concl. Devys
CE, 13 février 2006, *Commune de Fontenay-le-Comte*, n° 285184, rec. t. 1016

CE, 13 février 2006, *Société De Longhi spa*, rec. 70
CE, 17 février 2006, *Mme Shermadini*, n° 275040, inédit.
CE, 24 février 2006, *Iswahyudi*, n° 257927, rec. 88
CE, 26 février 2006, *SCI La Tilleuliere*, n° 284349, inédit
CE, 6 mars 2006, *Syndicat national des enseignants et artistes*, n° 262982, rec. 107
CE, 8 mars 2006, *M. Onesto et a.*, n° 278999, rec. 113
CE, 7/2 SSR, 13 mars 2006, *Mme Christiane A.*, n° 272616, inédit
CE, 15 mars 2006, *S.*, n° 262231, rec. 148
CE, 24 mars 2006, *SA Martell & Co*, n° 257330, rec. 163 ; *RJF*, 2006, p. 667
CE, 25 mars 2006, *Syndicat national de l'enseignement initial « CGT enseignement privé »*, n° 391813, inédit
CE, 3 avril 2006, *Pierre D.*, n° 258432, inédit
CE, 5 avril 2006, *Commune de Vauvert*, n° 283137, inédit
CE, 24 avril 2006, *SCI La Condamine*, n° 284606, inédit
CE, 5 mai 2006, *Syndicat CFDT du Ministère des affaires étrangères*, n° 271626, rec. 234
CE, 5 mai 2006, *M. A.*, n° 242713, inédit
CE, 10 mai 2006, *Société Bronzo*, n° 281976, rec. 240
CE, 15 mai 2006, *Commune de Fenouillet*, n° 286739, inédit
CE Ass., 31 mai 2006, *GISTI*, n° 273638, rec. 268
CE, 19 juin 2006, *Pierre-Manuel A.*, n° 278361, inédit
CE, 23 juin 2006, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*, n° 290261, rec. t. 1016
CE, 30 juin 2006, *Commune de Labastide de Virac*, n° 284859, inédit
CE, 10 juillet 2006, *Sylvie D.*, n° 272411, inédit
CE, 13 juillet 2006, *SCI Le Château de l'Aighetta*, n° 291912, inédit
CE, 18 juillet 2006, *Mme Bessac et a.*, n° 291569, *BJDU*, 2006, p. 382, concl. Stahl
CE, 24 juillet 2006, *Fédération nationale du personnel de l'encadrement des sociétés de service informatique, des études, du conseil et de l'ingénierie*, n° 208779, inédit
CE, 26 juillet 2006, *Société Brasserie Heineken SA*, n° 290951, inédit
CE, 26 juillet 2006, *Société Gestion immobilière de Provence*, n° 264632, inédit
CE, 11 septembre 2006, *Commune de Théoule-sur-Mer*, rec. 395
CE, avis, 11 octobre 2006, *M. et Mme Lamri*, n° 292969, rec. 425
CE, 18 octobre 2006, *Ministre délégué aux libertés locales*, n° 264292, *AJDA*, 2006, p. 1980

CE, 18 octobre 2006, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble les Jardins d'Arago*, n° 294096, *AJDA*, 2007, p. 46

CE, 27 octobre 2006, *Mme Dreyse et a.*, n° 286569, rec. t. 1110

CE, 27 octobre 2006, *Pakciarz*, n° 255601, rec. 457

CE, 3 novembre 2006, *Consorts Storia et Société Betom Ingénierie*, n° 256547, *AJDA*, 2007, p. 270

CE, 6 novembre 2006, *Société Cogedim*, n° 258565, inédit

CE, 6 novembre 2006, *Association Les Amis du château d'Hénonville*, n° 277829, *BJDU*, 2007, p. 146, concl. Devys

CE Sect., 24 novembre 2006, *Rodriguez*, n° 284208, rec. 481

CE, 11 décembre 2006, MME MAS, n° 280696, rec. 526, concl. Mitjavile ; *AJDA*, 2007, p. 2433, note Blanco. Cf. n° 454 ; 483 ; 1017

CE, 21 décembre 2006, *Union syndicale solidaires fonctions publiques et assimilés*, n° 287812, rec. 576

- 2007 -

CE, 26 janvier 2007, *Société des mines de Sacilor Lormines*, n° 297578, rec. t. 755, 937

CE, 26 janvier 2007, *Mme Bernard*, n° 287306, aux tables sur un autre point

CE, 31 janvier 2007, *Consorts A.*, n° 277715, inédit

CE, 28 février 2007, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, n° 284565, rec. 107

CE, 12 mars 2007, *Commune de Lancieux*, n° 280326, inédit

CE, 21 mars 2007, *Ghislain A.*, n° 253455, inédit

CE, 30 mars 2007, *M. Bernard C.*, n° 298479, inédit

CE, 23 avril 2007, *Département de la Vendée*, n° 301558, inédit

CE, 25 avril 2007, *Fédération syndicale SUD-PTT*, n° 291856, inédit

CE, 25 avril 2007, *Rosenthal*, n° 290197, rec. t. 646, 1039

CE, 25 avril 2007, *Mme A.*, n° 292792, inédit

CE, 16 mai 2007, *Joseph*, n° 304966, rec. t. 666, 1039

CE, 30 mai 2007, *ONILAIT*, n° 279511, inédit

CE, 30 mai 2007, *M. Copede*, n° 292741, *AJDA*, 2007, p. 1774

CE, 30 mai 2007, *Société Europe, Finance et Industrie*, n° 288538, *AJDA*, 2007, p. 1670

CE, 4 juin 2007, *SARL IFGEC*, n° 265771, rec. 234

CE, 2 juillet 2007, *Association AC et a.*, n° 290593, rec. 293

CE Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, n° 291545, rec. 360, concl. Casas ; *BJCP*, 2007, p. 391, concl. Casas ; *RDP*, 2007, p. 1383, note Melleray, *ibid.*, p. 1402, concl. Casas ; *RFDA*, 2007, p. 696, concl. Casas, *ibid.*, p. 917, notes Moderne, Pouyaud, Canedo-Paris ; *RJEP*, 2007, p. 327, note Delvolvé, *ibid.*, p. 337, concl. Casas ; *AJDA*, 2007, p. 1577, chron. Lenica et Boucher ; *D.*, 2007, p. 2500, note Capitant ; *JCP*, 2007, II, 10156, note Ubaud-Bergeron, 10160, note Seiller

CE, 26 juillet 2007, *M. Gilles A.*, n° 293626, inédit

CE, 26 juillet 2007, *M. Piard*, n° 293908, rec. t. 657, *AJDA*, 2007, p. 1947

CE, 26 juillet 2007, *Société Global Equities*, n° 293624 et n° 293627, inédit

CE, 27 juillet 2007, *M. Gérard A.*, n° 291239, inédit

CE, 3 septembre 2007, *Villeneuve*, n° 284954, *AJDA*, 2007, p. 1667

CE, 10 octobre 2007, *M. et Mme A.*, n° 277314, inédit

CE, 17 octobre 2007, *Département des Landes*, n° 290009, rec. t. 1041, *AJDA*, 2007, p. 2006

CE, 14 novembre 2007, *SCI du Marais*, n° 305620, *AJDA*, 2007, p. 2175

CE, 21 novembre 2007, *Mme Calle-Gruber*, n° 291017, *AJDA*, 2007, p. 2234

CE, 28 novembre 2007, *Société Ferme de Rumont et a.*, n° 287553, aux tables sur un autre point

CE, 3 décembre 2007, SOCIÉTÉ FICI, n° 299215, BJDU, 2007, p. 447, concl. Derepas. Cf. n° 457 ; 861

CE, 12 décembre 2007, SIRE, n° 296072, rec. 471 ; AJDA, 2007, p. 2407, ibid., 2008, p. 638, concl. Guyomar ; D., 2008, p. 1457, note Caille ; DA, 2008, n° 26, note Bailleul. Cf. n° 494 ; 495

CE, 21 décembre 2007, *Premier ministre*, n° 308295, inédit

- 2008 -

CE, 11 janvier 2008, *Lesage et de Bouard*, n° 292493, rec. 1

CE, 7 février 2008, *M. B.*, n° 416159, inédit

CE, 10 mars 2008, *Groupement agricole d'exploitation en commun « Le Moulin du Plessis »*, n° 285443, inédit

CE, 2 avril 2008, *Fédération française des sociétés d'assurance*, n° 198564, inédit

CE, 14 mai 2008, *Communauté de communes de Millau-Grands Causses*, n° 280370, *AJDA*, 2008, p. 966

CE, 16 mai 2008, *Département du Val-de-Marne*, n° 290416, rec. t. 579

CE, 21 mai 2008, *Société E.P.M. – Excutive Project et Management*, n° 310951, *AJDA*, 2008, p. 1025

CE, 21 mai 2008, *Société nationale de remorquage du Havre et a.*, n° 291115, *AJDA*, 2008, p. 1869, note Antoine

CE, 16 juin 2008, *Kerorgant*, n° 304503, rec. 224

CE, 16 juin 2008, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice*, n° 285385, rec. t. 907

CE, 27 juin 2008, *Commune d’Hyeres-les-Palmiers*, n° 290368, inédit

CE, 27 juin 2008, *Fédération française des médecins généralistes*, n° 300332, rec. t. 847

CE, 30 juin 2008, *M. A.*, n° 307163, inédit

CE, 7 juillet 2008, *Communauté de communes de Verdun*, n° 296439, inédit

CE, 25 juillet 2008, *Commune de Rougon*, n° 299951, inédit

CE, 6 aout 2008, *Richard A.*, n° 301829, inédit

CE, 7 aout 2008, *Commune de Libourne*, n° 288966, *AJDA*, 2008, p. 1569

CE, 27 aout 2014, *Commune de Levallois-Perret*, n° 363747, inédit

CE, 29 aout 2008, *Département du Tarn*, n° 291828, inédit

CE, 29 août 2008, *Département du Nord*, n° 292557, inédit

CE Ass., 3 octobre 2008, COMMUNE D’ANNECY, n° 297931, rec. 322 ; *RFDA*, 2008, p. 1147, concl. Aguila, note Janicot, *ibid.*, p. 1240, comm. Roblot-Troisier ; *Dr. Envir.*, 2008, p. 19, concl. Aguila ; *RJE*, 2009, p. 85, concl. Aguila, note Braud, *ibid.*, p. 219, note Champeil-Desplats ; *AJDA*, 2008, p. 2166, chr. Geffray et Liéber ; *JCP*, 2008, 1, p. 225, §2, chr. Plessix ; *DA*, 2008, n° 152, note Melleray ; *JCP Adm.*, 2008, p. 2279, note Billet ; *JCP*, 2009, 2, p. 10028, note Mathieu ; *Europe*, 2008, n° 55, comm. Simon ; *LPA*, 2 décembre 2008, note Pissaloux ; *BJDU*, 2008, p. 244, note Carpentier ; *RDP*, 2009, p. 449, note Carpentier, *ibid.*, p. 481, note Thibaud ; *RLCT*, n° 40, 2008, p. 50, comm. Roche ; *Politeia*, 2009, n° 15.109, note Rainaud ; *D.*, 2009, p. 1853, note Gay ; *Rev. europ. Dr. Envir.*, 2009, p. 435, note Boyer ; *GAJA*, 21^e éd., n° 108. **Cf. n° 139**

CE Sect., 3 octobre 2008, SMIRGEOMES, n° 305420, rec. 324, concl. Dacosta ; *AJDA*, 2008, p. 2161, chron. Geffray et Liéber, *ibid.*, p. 2374, étude Cassia ; *RDI*, 2009, p. 499, obs. Braconnier ; *RFDA*, 2008, p. 1128, concl. Dacosta, *ibid.*, p. 1139, note Delvolvé

CE, 6 octobre 2008, *Formentin*, n° 289389, rec. 347. **Cf. n° 763**

CE, 6 octobre 2008, *Société coopérative ouvrière de production union technique du bâtiment*, n° 283014, rec. t. 888

CE, 6 octobre 2008, *Société HLM de la Réunion*, n° 290795, aux tables sur un autre point

CE, 27 octobre 2008, *Ministre de la santé c. SELARL Pharmacie du Harmois*, n° 300789, rec. t. 872
CE, 7 novembre 2008, *M. Blanchard*, n° 291188, inédit
CE, 19 novembre 2008, *Getecom*, n° 292948, rec. 425
CE, 21 novembre 2008, *Association des hôpitaux privés sans but lucratif*, n° 305292, rec. 433
CE, 21 novembre 2008, *Leclercq*, n° 302144, rec. t. 872 et 887
CE, 17 décembre 2008, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c. M. et Mme Zaouya*, n° 292088, rec. 465
CE, 17 décembre 2008, *Zanzi*, n° 316411, rec. t. 858
CE, 19 décembre 2008, *Kierzkowski-Chatal et a.*, n° 312553, rec. 467
CE, 19 décembre 2008, *Association pour la défense et la protection du site de la rivière de Crac'h*, n° 317033, inédit
CE, 17 mars 2011, *M. Taner A. et Mme Claire A.*, n° 345105, inédit
CE, 26 décembre 2008, *Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c. SCI Mirabeau*, n° 308039, AJDI, 2010, p. 400
CE, 29 décembre 2008, *Bondroit*, n° 296948, aux tables sur un autre point
CE, 31 décembre 2008, *SCI Du Cap*, n° 301378, rec. t. 736

- 2009 -

CE, 13 février 2009, *M. Denis Z.*, n° 318280, inédit
CE Ass., 16 février 2009, *Société Atom*, n° 274000, rec. 25
CE, 16 février 2009, *Société Imwo France*, n° 319471, inédit
CE, 3 mars 2009, ASSOCIATION FRANÇAISE CONTRE LES MYOPATHIES, n° 314792, rec. 69 ; JCP A, 2009, comm. 2116, note Bailleul. Cf. n° 494 ; 502
CE, 4 mars 2009, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, n° 310979, RJEP, 2009, n° 667, comm. 38, concl. Guyomar
CE Sect., 6 mars 2009, *Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines*, n° 309922, rec. 93
CE, 11 mars 2009, *M. Bernard A.*, n° 296363, inédit
CE, 20 mars 2009, *M. Guyot*, n° 320837, rec. t. 775
CE, 30 mars 2009, *Commune de Lamalou les Bains*, n° 293498, rec. t. 921
CE Ass., 8 avril 2009, *M. Hollande et M. Mathus*, n° 311136, rec. 140
CE Sect., 8 avril 2009, COMMUNE DE BANON, n° 307515, rec. 156 ; BJDU, 2010, p. 36, concl. Struillou, obs. B. P. ; AJDA, 2009, p. 676 ; DA, 2009, p. 41, note Melleray ; JCP A,

2009, n° 20, 2113, comm. Pellissier ; *Procédures*, 2009, n° 6, comm. 17, note Deygas.

Cf. n° 977

CE, 29 avril 2009, *M. Georges A.*, n° 299555, inédit

CE Sect., 8 juin 2009, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, n° 321974, rec. 228

CE, 24 juin 2009, *SAS ITW Groupe France*, n° 296502, inédit

CE, 8 juillet 2009, *Antonio A. et a.*, n° 317348, inédit

CE, 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Dié des Vosges*, n° 314236, rec. t. 899

CE, 8 juillet 2009, *M. Antonio A. et a.*, n° 317348, inédit

CE, 10 juillet 2009, *Elections municipales de Briançon*, n° 322070, rec. 267

CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole*, n° 301615, rec. 270

CE, 24 juillet 2009, *Fred A.*, n° 296640, inédit

CE Sect., 28 juillet 2009, *M. Le Goff*, n° 165523, rec. 275

CE, 31 juillet 2009, *Ville de Grenoble*, n° 296964, aux tables sur un autre point

CE, 11 août 2009, *Mme A.*, n° 309132, inédit

CE, 7 septembre 2009, *M. Dassault*, n° 330040, *RFDA*, 2010, p. 288, concl. Bourgeois-Machureau

CE, 14 octobre 2009, *Association Bois-le-Roi environnement qualité de vie*, n° 324908, inédit

CE, 14 octobre 2009, *Région Midi-Pyrénées*, n° 310594, inédit

CE, 26 octobre 2009, *SFR*, n° 328467, inédit

CE, 6 novembre 2009, *Société Inter Confort*, n° 304300, rec. 44

CE, 14 novembre 2009, *Société Atelier de conception architecturale et d'urbanisme de Montbadon*, n° 301610, inédit

CE, 16 novembre 2009, *SARL Les Résidences de Cavalière*, n° 308623, *AJDA*, 2010, p. 454

CE, 25 novembre 2009, ASSOCIATION PROMOUVOIR, n° 328677, rec. t. 964. Cf. n° 288 ; 305

CE Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, n° 304802, rec. 509

CE, 30 décembre 2009, LE BORGNE ET COMMUNE DE SÉNÉ, n° 323069, rec. t. 889, 912.

Cf. n° 684

- 2010 -

CE, 10 février 2010, ELECTIONS MUNICIPALES DES DÉLÉGUÉS DU SEDRE D'ETAMPES, n° 327067, rec. t. 929 ; AJDA, 2010, p. 293, obs. Brondel ; RLCT, 2010, n° 1603, obs. Glaser, n° 1636, note Montain-Domenach. Cf. n° 277 ; 636 ; 846 ; 1036

CE, 10 février 2010, *COMMUNE DE SAINT LUNAIRE*, n° 327149, rec. t. 1024 ; *BJDU*, 2010, p. 182, concl. Derepas ; *AJDA*, 2010, p. 294, obs. Vincent. Cf. n° 923 ; 1009 ; 1024

CE, 8 mars 2010, *Département de l'Oise*, n° 321375, inédit.

CE, 10 mars 2010, *SOCIÉTÉ CIVILE IMMOBILIÈRE GMF*, n° 323543, rec. t. 1023 ; *AJDA*, 2010, p. 530 ; *BJDU*, 2010, p. 117, concl. Courrèges, obs. Lambert. Cf. n° 457

CE, 12 mars 2010, *Rémy A.*, n° 317639, inédit

CE, 16 mars 2010, *Société Cimep*, n° 324239, inédit

CE, 31 mars 2010, *Delasara*, n° 306122, rec. t. 923, *AJDA*, 2010, p. 701

CE, 9 avril 2010, *Christian A.*, n° 327386, inédit

CE, 16 avril 2010, *Association ALCALY*, n° 320667, rec. t. 810

CE, 5 mai 2010, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c. Mme Bachet*, n° 239915, rec. t. 725, 932

CE, 7 mai 2010, *Société Global Trading International*, n° 309564, inédit

CE, 19 mai 2010, *COMMUNE DE BUC*, n° 330310, rec. 169. Cf. n° 659 ; 944

CE, 2 juin 2010, *Fondation de France*, n° 318014, rec. 176

CE, 7 juin 2010, *Bussière*, n° 312909, rec. t. 635 et 974, *AJDA*, 2010, p. 2014

CE, 18 juin 2010, *Syndicat national des professionnels de la santé au travail*, n° 326369, rec. t. 620

CE, 22 juin 2010, *Syndicat département CFDT interco Moselle*, n° 320193, inédit

CE, 25 juin 2010, *M. Jean-Claude A.*, n° 334875, inédit

CE Ass., 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et a.*, n° 327663, rec. 268, concl. Keller ; *RFDA*, 2010, p. 980, concl. Keller, *ibid.*, p. 985, note Rambaud et Roblot-Troizier ; *AJDA*, 2010, p. 1397, *ibid.*, p. 1635, chron. Liéber et Botteghi, note Legrand ; *D.*, 2010, p. 2868, obs. Boskovic, Corneloup, Jault-Seseke, Joubert et Parrot ; *NCCC*, 2010, p. 206, note Roblot-Troizier

CE, 9 juillet 2010, *Consorts Fache*, n° 258164, rec. t. 906

CE Sect., 16 juillet 2010, *Ministre de l'écologie*, n° 313768, rec. 317

CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier des hauts de Choiseul*, rec. 233

CE, avis, 20 juillet 2010, *Berthaud*, n° 336556, rec. 287

CE, 23 juillet 2010, *Département du Nord*, n° 333730, inédit

CE, 23 juillet 2010, *Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de télévision*, n° 318896, inédit

CE, 23 juillet 2010, *Commune de Juvignac*, n° 339882, inédit

CE, 29 juillet 2010, *Groupement agricole d'exploitation en commun des Sables*, n° 320124, rec. t. 922.

CE, 29 septembre 2010, *Jacques A.*, n° 323740, inédit

CE, 8 octobre 2010, *Ministre du budget c. Mme Wendehenne*, n° 334160, rec. t. 920, 921

CE, 14 octobre 2010, *SAS ACCASTING*, n° 341689, inédit

CE, 21 octobre 2010, *Conférence nationale des présidents des unions régionales des médecins libéraux*, rec. 66

CE, 22 octobre 2010, *M. Pustwo*, n° 335051, rec. 420

CE Sect., 30 novembre 2010, *M. Robert*, n° 329513, rec. 530

CE, 2 décembre 2010, *Sagnard*, n° 343594, inédit

CE, 15 décembre 2010, *GIE Garde ambulancière 80*, n° 330867, rec. t. 923

CE, 15 décembre 2010, *Université de la Méditerranée Aix-Marseille II*, n° 328373, inédit

CE, 17 décembre 2010, *M. et Mme Laurent B.*, n° 340177, inédit

CE, 17 décembre 2010, *Syndicat de l'industrie des technologies de l'information*, n° 315832, inédit

- 2011 -

CE, 12 janvier 2011, *Manoukian*, n° 338551, rec. 5

CE, 19 janvier 2011, *Auguste*, n° 337870, rec. 6

CE, 1^{er} février 2011, *Société Prototech*, n° 342536, rec. 24

CE, 3 février 2011, *Société Groupe Président Electronics*, n° 322857, aux tables sur un autre point

CE, 11 février 2011, *Mlle Sylvie A.*, n° 337147, inédit

CE, ord., 17 février 2011, *SARL Cellusonic groupe*, n° 349435, inédit

CE, 21 février 2011, SOCIÉTÉ OPHRYS, n° 337349, rec. 54 ; BJCP, 2011, p. 133, concl. Dacosta, *ibid.*, note Doullens et de Moustier ; JCP, 2011, 2183, note Busson ; AJCT, 2011, p. 419, obs. Scanvic ; RDI, 2011, p. 277, obs. Noguellou ; AJDA, 2011, p. 356 ; DA, 2011, comm. 47, note Brenet. Cf. n° 488 ; 532

CE, 21 février 2011, SOCIÉTÉ VÉOLIA-PROPRETÉ ET A., n° 335306, rec. t. 1091, AJDA, 2011, p. 1739, note Vincent-Legoux, DA, 2011, comm. 47, note Brenet, RDI, 2011, p. 277, note Noguellou, CMP, 2011, comm. 123, note Piétri. Cf. n° 454 ; 488

CE, 2 mars 2011, *Commune de Mery-sur-Oise*, n° 339827, inédit

CE, 7 mars 2011, *Ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité*, n° 325657, inédit

CE, 16 mars 2011, *Ministre de la défense et des anciens combattants c. Compagnie China Shipping France Container Lines*, n° 324984, rec. 84, *RJEP*, 2011, p. 26, concl. Liéber.

CE, 30 mars 2011, *Département des Vosges*, n° 332034, inédit

CE, 7 avril 2011, *Société Franche Manche*, n° 347270

CE, 15 avril 2011, NEVEU, n° 320073, rec. t. 1108. Cf. n° 1007 ; 1008

CE Ass., 13 mai 2011, *Lazare*, n° 329290, rec. 235

CE, 16 mai 2011, *M. Trézières*, n° 315382, aux tables sur un autre point

CE, 20 mai 2011, *Asselin*, n° 323353, *AJDA*, 2011, p. 1584

CE, 25 mai 2011, *Mme Saida A.*, n° 344734, inédit

CE, ord., 27 mai 2011, *M. Tiburce A.*, n° 348946, inédit

CE, 3 juin 2011, *Mme Gayane A.*, n° 349812, inédit

CE, 8 juin 2011, *Commune de Divonne-les-Bains*, n° 327515, rec. 278

CE, 10 juin 2011, *Mulenda Zangela*, n° 336287, rec. 290

CE, 15 juin 2011, *M. N.*, n° 324980, *AJDA*, 2011, p. 1234

CE, 15 juin 2011, *Naman*, n° 324982, rec. 293

CE, 17 juin 2011, *Société Canal + Distribution*, n° 324816, rec. 296

CE, 22 juin 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, n° 310979, inédit

CE, 24 juin 2011, *Mme Brau*, n° 342997, et *M. Nasri*, n° 343391, inédit

CE Ass., 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Île-de-France*, n° 338033, rec. 317

CE, 13 juillet 2011, *Société Love Beach*, rec. t. 1107

CE, 13 juillet 2011, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, n° 335066, rec. t. 1188 ; BJDU, 2011, p. 271, concl. Landais ; AJDA, 2011, p. 1468 ; RDI, 2011, p. 515, obs. Soler Couteaux ; Constr.-Urb., 2011, comm. 122, note Couton. Cf. n° 1023

CE, 26 juillet 2011, *Stroussi et a.*, n° 347086, rec. t. 1066

CE, 28 juillet 2011, *Commune de la Garde*, n° 324123, rec. 436

CE, 28 septembre 2011, Société Alsass et a., n° 349820, rec. t. 1114

CE, 30 septembre 2011, *Département de la Haute-Savoie*, n° 350153, rec. t. 1024

CE, 5 octobre 2011, COMMUNE DE MAUGUIO, n° 326310, inédit. Cf. n° 462 ; 631

CE, 10 octobre 2011, *Union syndicale solidaires Isère*, n° 301014, *AJDA*, 2011, p. 1929

CE, 10 octobre 2011, *Burger*, n° 338719, rec. t. 1107

CE, 12 octobre 2011, *M. et Mme A.*, n° 337958, inédit

CE Sect., 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier et a.*, n° 320371, rec. 490

CE, 26 octobre 2011, *GAEC Lefebvre et fils*, n° 328241, *AJDA*, 2011, p. 2093

CE, 27 octobre 2011, ASSOCIATION DE DÉFENSE DES VICTIMES DE L'AMIANTE DE CHERBOURG, n° 338882, rec. 533 ; AJDA, 2012, p. 64 ; RDSS, 2012, p. 151, concl. Landais.

Cf. n° 1050

CE Sect., ord., 16 novembre 2011, *Ville de Paris*, n° 353172, *AJDA*, 2011, p. 2207

CE, 18 novembre 2011, *Mme Eliane A.*, n° 324301, inédit

CE, 23 novembre 2011, *Masson*, n° 341258, rec. 580

CE, 14 décembre 2011, *SAS Optical Center*, n° 330762, inédit

CE Ass., 23 décembre 2011, DANTHONY, n° 335033, rec. 649 ; GAJA, 21^e éd., n° 112 ; AJDA, 2012, p. 7 ; *ibid.*, p. 195, chron. Domino et Bretonneau ; *ibid.*, p. 1484, étude Mialot ; *ibid.*, p. 1609, trib. Seiller ; RFDA, 2012, p. 284, concl. Dumortier ; *ibid.*, p. 296, note Cassia ; *ibid.*, p. 423, étude Hostiou ; DA, 2012, p. 22, note Melleray ; JCP A, 2011, p. 2089, note Broyelle ; *ibid.*, 2012, p. 558 ; note Connil. **Cf. n° 495 ; 667 ; 754 ; 816 ; 881**

CE, 22 février 2012, *Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'azur*, n° 343410, rec. t. 891, *AJDA*, 2012, p. 410

CE Ass., 23 décembre 2011, *Kandyrine de Brito Paiva*, n° 303678, rec. 623

CE, 23 décembre 2011, *Elections des adjoints au maire de la commune de Dunkerque*, n° 347415, rec. 666

CE, 23 décembre 2011, *Ministre de l'Intérieur c. SIDEN*, n° 348647, rec. 662

CE, 23 décembre 2011, *Mme A.*, n° 351779, inédit

- 2012 -

CE, 25 JANVIER 2012, PIASCO, n° 344705, rec. t. 661 ; AJDA, 2012, p. 187. Cf. n° 1050

CE, 1^{er} février 2012, *M. Padureau*, n° 349749, rec. t. 748.

CE, 20 février 2012, *Mme Josette A.*, n° 343127, *AJDI*, 2012, p. 683, note Hostiou

CE, 1^{er} mars 2012, COMMUNE DE THEIX, n° 342993, rec. 68 ; AJDA, 2012, p. 466 ; BJDU, 2012, p. 233, concl. Dacosta, obs. Landais. Cf. n° 1021

CE, 19 mars 2012, *SA Groupe Partouche*, n° 341562, rec. 91

CE Sect., 23 mars 2012, *Fédération SUD santé sociaux*, n° 331805, rec. 102

CE, 28 mars 2012, *Confédération générale des petites et moyennes entreprises*, n° 341067, *AJDA*, 2012, p. 677

CE Ass., 11 avril 2012, GISTI et a., n° 322326, rec. 142 ; AJDA, 2012, p. 396, chron. Domino et Bretonneau ; D., 2012, p. 1712, note Bonnet ; RFDA, 2012, p. 547, concl. Dumortier, *ibid.*, p. 560, note Gautier. **Cf. n° 587**

CE, 11 avril 2012, *Hureaux*, n° 354110, rec. t. 145 ; *AJDA*, 2012, p. 788

CE, 12 avril 2012, *Société Alsass et a.*, n° 335442, rec. t. 594

CE, 24 avril 2012, *Afane-Jacquart*, n° 345301, rec. t. 530, *AJDA*, 2012, p. 915

CE, 24 avril 2012, *Mme Pelras et Quistrbert*, n° 338786, rec. t. 595

CE, 24 avril 2012, *Hedouin*, n° 344936, rec. t. 662

CE, 7 mai 2012, *M. A.*, n° 340761, inédit

CE, 15 mai 2012, *Fédération Interco CFDT*, n° 339834, rec. t. 814, *AJDA*, 2012, p. 1036

CE, 22 mai 2012, *M. Brice A.*, n° 344589, rec. 226

CE, 1^{er} juin 2012, *Choquenot*, n° 345026, rec. t. 772

CE, 4 juin 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 334777, rec. 932

CE, 6 juin 2012, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 346133, inédit

CE, 29 juin 2012, *Association Promouvoir*, n° 335771, rec. t. 544, *AJDA*, 2012, p. 1957, note Pacteau.

CE, 4 juillet 2012, *Association fédérale d'action régionale pour l'environnement*, n° 350752, rec. t. 599, *AJDA* 2012, p. 1376, *AJCT* 2012. 625, obs. Krust, *JCP A*, 2012, n° 2280, comm. Pauliat

CE, 4 juillet 2012, *Communauté d'agglomération de Chartres Métropole*, n° 352417, rec. t. 842, 847

CE, 4 juillet 2012, *Association Fédération d'action régionale pour l'environnement*, n° 350752, *AJDA*, 2012, p. 1376

CE, 10 juillet 2012, *Méderic Prévoyance*, n° 345595

CE, 11 juillet 2012, *Massol*, n° 343866, rec. t. 938

CE, 13 juillet 2012, *Commune d'Ajaccio*, n° 350736, inédit

CE, 23 juillet 2012, *Association Enfance et familles d'adoption*, n° 347677, rec. t. 530

CE Sect., 27 juillet 2012, LABACHICHE, n° 347114, rec. 299, concl. Landais ; *RFDA*, 2012, p. 922, concl. Landais ; *AJDA*, 2012, p. 1845, chron. Domino et Bretonneau ; *DA*, 2012, n° 11, comm. 92, note Melleray ; *AJCT*, 2012, p. 624, obs. Aubin. **Cf. n° 735 ; 742**

CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valance*, n° 342990, rec. 335 ; *AJDA*, 2012, p. 2122, note Untermaier

CE, 3 octobre 2012, SOCIÉTÉ VALTERRA ET A., n° 349281, rec. t. 926 ; *BJCP*, n° 86, 2013, p. 56, concl. Pellissier. **Cf. n° 921**

CE Sect., 4 octobre 2012, *M. Rousseaux*, n° 347312, rec. 349

CE, 29 octobre 2012, *Association cultures et citoyenneté de Marne-la-Vallée*, n° 332257, *AJDA*, 2012, p. 2088

CE, 7 novembre 2012, *Société Energie renouvelable du Languedoc*, n° 351411, inédit
CE, 7 novembre 2012, *Société France Immobilier Group*, n° 328670, rec. t. 927, 935 et 936
CE, 14 novembre 2012, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, n° 342327, *AJDA*, 2012, p. 2198
CE, 14 novembre 2012, *Société Néo Plouvien*, n° 347778, rec. t. 1017
CE, 15 novembre 2012, *Jean-Michel B.*, n° 354255, aux tables sur un autre point
CE, 21 novembre 2012, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*, n° 354313, *AJDA*, 2013, p. 723
CE, 21 novembre 2012, *Ville de Paris*, n° 344561, rec. 386
CE Plén. fisc., 21 novembre 2012, *M. et Mme Daumen*, n° 347223, *RJF*, 2013, n° 64

- 2013 -

CE, 30 janvier 2013, *Imbert*, n° 339918, rec. 9
CE, 30 janvier 2013, *Association Préservons notre cadre de vie et a.*, n° 363673, inédit
CE, 4 février 2013, *Sodigar 2*, n° 349169, inédit
CE, 13 février 2013, *Union pour la publicité extérieure*, n° 353131, *AJDA*, 2013, p. 376
CE, 21 février 2013, *Association pour la protection du site de Veillas et a.*, n° 350294, inédit
CE, 1^{er} mars 2013, *M. et Mme Fritot et a.*, n° 350306, rec. 20
CE Sect., 8 mars 2013, *Syndicat des cadres de la fonction publique*, n° 355788, rec. 25 ; CE, 10 janvier 2007, *Fritch*, n° 298217, rec. 10
CE, 13 mars 2013, *Société civile immobilière La Colonie*, n° 346916, *AJDA*, 2013, p. 603
CE, 13 mars 2013, *SCI La Colonie*, n° 346916, *AJDA*, 2013, p. 603
CE, 20 mars 2013, *Fédération nationale des infirmiers*, n° 337577, inédit
CE, 20 mars 2013, *Société Addmedica*, n° 356661, aux tables sur un autre point
CE, 20 mars 2013, *Association des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes*, n° 358732, *AJDA*, 2013, p. 564
CE, 5 avril 2013, *Société Vivendi Télécom International*, n° 350316, *Dr. Fisc.*, 2013, comm. 353, n° 26, concl. Daumas,
CE, avis, 12 avr. 2013, *Friot*, n° 364239, rec. 93
CE, 24 avril 2013, *GIFAM*, n° 353280, *AJDA*, 2013, p. 1780
CE Ass., 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture et a.*, n° 362280, rec. 119
CE, 15 mai 2013, *Deschamps*, n° 361823, rec. t. 802, *AJDA*, 2013, p. 1837
CE, 15 mai 2013, *Fédération nationale des transports routiers*, n° 337698, *AJDA*, 2013, p. 1876, note Connil

CE, 15 mai 2013, *Ordre des avocats au barreau de Marseille et a.*, n° 342500, rec. 138
CE, 15 mai 2013, SOCIÉTÉ ARF, n° 353010, rec. t. 714 ; AJDA, 2013, p. 1027. Cf. n° 503
CE, 17 mai 2013, *M. A.*, n° 347220, inédit
CE, 17 mai 2013, MME BASMAISON, n° 355524, AJDA, 2013, p. 1029. Cf. n° 431
CE Sect., 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du Pays de Martigues*, n° 352427, rec. 167
CE, 24 juin 2013, *Syndicat national des enseignements du second degré*, n° 353956, inédit
CE, 3 juillet 2013, *Mme A.*, n° 368854, inédit
CE, 5 juillet 2013, *M. B.*, n° 362630, inédit
CE, 12 juillet 2013, *M. B.*, n° 359994, inédit
CE, 17 juillet 2013, *Lailier*, n° 365317, *D.*, 2013, p. 1905, obs. Rousset
CE, 17 juillet 2013, SFR, n° 350380 ; AJDA, 2013, p. 2326, note Sibileau ; BJDU, 2013, p. 435, concl. Lallet, obs. J. T. Cf. n° 697
CE, 10 octobre 2013, *OFPPRA c. Yarici*, n° 362798, rec. 254
CE, 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques*, n° 360085, *AJDA*, 2013, p. 2184
CE, 6 novembre 2013, *Mme Kadi*, n° 351194, rec. t. 773
CE, 6 novembre 2013, *Société les Tamarines*, n° 340982, inédit
CE, 27 novembre 2013, *Société Wienerberger*, n° 373066, *AJDA*, 2014, p. 386
CE, 4 décembre 2013, *Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »*, n° 349614, inédit
CE, 13 décembre 2013, *M. Belicar*, n° 356097, *AJDA*, 2013, p. 2519
CE, 13 décembre 2013, *Commune de Piscop*, n° 358334, inédit
CE Ass., 23 décembre 2013, *Société M6 et a.*, n° 363702, rec. 328, *AJDA*, 2014, p. 4, *JCP*, 2014, n° 32, obs. Derieux
CE Sect., avis, 30 décembre 2013, *Mme Okosun*, n° 367615, rec. 342 ; *AJDA*, 2014, p. 222, chron. Bretonneau et Lessi

- 2014 -

CE, 24 janvier 2014, *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, n° 351274, *AJDA*, 2014, p. 1304
CE, 5 février 2014, *M. Jablonka*, n° 358224, *AJDA*, 2014, p. 312, *ArianeWeb*, concl. Keller
CE, 10 février 2014, *Société garage Jean Jaurès*, n° 359239, inédit
CE, 12 février 2014, *M. de Latour*, n° 352878, rec. t. 808, *AJDA*, 2014, p. 383
CE, 26 février 2014, *Société Gestion Camping Caravaning*, n° 351202, *AJDA*, 2014, p. 477

CE, 12 mars 2014, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 371841, rec. t. 730, 784

CE, 24 mars 2014, *M. Ardigier*, n° 360093, *AJDA*, 2014, p. 1745

CE, 28 mars 2014, *M. B.*, n° 351768, inédit

CE Ass., 4 avril 2014, DÉPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE, n° 358994, rec. 70 ; RFDA, 2014, p. 425, concl. Dacosta, *ibid.*, p. 438, note Delvolvé ; *AJDA*, 2014, p. 945, tribune Braconnier, *ibid.*, p. 1035, chron. Bretonneau et Lessi ; *D.*, 2014, p. 1179, obs. Montecler, *ibid.*, note Gaudemet et Dizier ; *RDI*, 2014, p. 344, obs. Braconnier ; *BJCP*, 2014, p. 204, concl. Dacosta, *ibid.*, note Terneyre ; *JCP A*, 2014, n° 2152, note Sestier, *ibid.*, n° 2154, note Hul ; *AJCT*, 2014, p. 375, obs. Dyens. **Cf. n° 532 ; 763 ; 764 ; 766**

CE, 4 avril 2014, *Fédération des associations laïques et d'éducation permanente de Corse-du-Sud*, n° 369707, inédit

CE, 9 avril 2014, *Commune de Saint-Martin-le-Vinoux*, n° 338363, rec. t. 827, 829 et 912

CE, 11 avril 2014, *M. A.*, n° 358295, inédit

CE, 11 avril 2014, *M. B.*, n° 348987, inédit

CE, 14 mai 2014, *Fédération UNSA spectacle et communication*, n° 355924, rec. t. 488

CE, 2 juillet 2014, *Société Pace Europe*, n° 368590, rec. 206

CE, 16 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs de la Charente-Maritime*, n° 363446, rec. 803

CE, 23 juillet 2014, *M. et Mme Data*, n° 375829, rec. 241

CE Ass., 30 juillet 2014, *M. Vernes*, n° 358564, rec. 260

CE, 30 juillet 2014, *Association Envie de rêver*, n° 370306, rec. 257

CE, 30 juillet 2014, *M. V.*, n° 358564, rec. 848

CE, 30 juillet 2014, *Mme D.*, n° 364279, inédit

CE, 9^e et 10^e SSR, 24 septembre 2014, *Société Maxima*, n° 362984, inédit

CE, 15 octobre 2014, *Société Geodis Logistics Nord*, n° 370620, *AJDA*, 2014, p. 2399

CE, 17 octobre 2014, *Association syndicale libre des propriétaires du lotissement "de la Baie du Gaou Benat"*, n° 359459, *AJDA*, 2014, p. 2030

CE Sect., 27 juillet 2012, *Hoffmann*, n° 342908, rec. 297

CE, 17 octobre 2014, *Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire*, n° 361315, *AJDA*, 2014, p. 2454

CE, 24 avril 2012, *Afane-Jacquart*, n° 345301, *AJDA*, 2012, p. 915

CE, 24 octobre 2014, *Mme B.*, n° 371876, inédit

CE, 21 novembre 2014, *Société Mutuelle des Transports Assurances*, n° 384353, rec. t. 836 ; *AJDA*, 2015, p. 348, note Christelle

CE, 28 novembre 2014, *Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole*, n° 365913, inédit, *ArianeWeb*, concl. Daumas
CE, 28 novembre 2014, *Société NRJ Réseau*, n° 363146, rec. 353
CE Sect., 5 décembre 2014, *Lassus*, n° 340943, rec. 369
CE, 15 décembre 2014, *Banque populaire Côte-d'Azur*, n° 366640
CE, 17 décembre 2014, *M. Serval*, n° 369037, rec. 392
CE, 29 décembre 2014, *Commune d'Uchaux*, n° 372477, rec. 416, concl. Daumas
CE, 29 décembre 2014, *SCI Mica*, n° 375744, *AJDA*, 2015, p. 12
CE, 29 décembre 2014, *Élection municipale de la Croix-Valmer*, n° 383127, rec. 414
CE Ass., 30 décembre 2014, *Bonnemaison*, n° 381245, rec. 443

- 2015 -

CE, 16 janvier 2015, *SARL Les Serres Vermeil*, n° 367769, inédit
CE, 2 février 2015, *Commune d'Aix-en-Provence et a.*, n° 373520, rec. 14
CE, 25 février 2015, *M. B.*, n° 361995
CE, 27 février 2015, *Société Eurodif SA*, n° 368147, inédit
CE Sect., 13 mars 2015, MME CIAUDO, n° 358677, rec. 91, concl. Lallet ; *AJDA*, 2015, p. 985, chron. Lessi et Dutheillet de Lamothe ; *RDI*, 2015, p. 375, obs. Soler-Couteaux ; *AJCT*, 2015, p. 388, étude Bonnefont. **Cf. n° 765**
CE Sect., 13 mars 2015, *Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)*, n° 364612, rec. 84, concl. Daumas, *via ArianeWeb*, *AJDA*, 2015, p. 1646
CE, 16 mars 2015, *Philippe Lailier, Société Gatpharm, Société Tant D'M*, n° 370072, inédit
CE, 1^{er} avril 2015, *M. Cortal*, n° 384163, rec. t. 816
CE, 7 avril 2015, *Société Canal +*, n° 373650, rec. t. 578
CE, 8 avril 2015, *M. Z. et a.*, n° 360821, inédit
CE, 9 avril 2015, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agro-chimie européenne*, n° 370350, inédit
CE, 9 avril 2015, *M. Hassine*, n° 378595, rec. t. 797
CE, 9 avril 2015, *SNC Quick Invest France et la SAS France Quick*, n° 365811, inédit
CE, 16 avril 2015, *Mme. A.*, n° 384720, inédit
CE, 27 avril 2015, *Mme B.*, n° 382830, inédit
CE, 29 avril 2015, *SAS Clinique d'Occitanie*, n° 387773, inédit
CE, 27 mai 2015, *Elections municipales de Grand-Laviers*, n° 382165, rec. t. 839
CE, 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*, n° 386121, rec. 191

CE Ass., 17 juin 2015, *Société LCI*, n° 384826, rec. 199
CE, 17 juin 2015, *M. et Mme F.*, n° 365955, inédit
CE Sect., 19 juin 2015, *Commune de Salbris*, n° 368667, rec. 211
CE, 29 juin 2015, *Mme M.*, n° 387338, inédit
CE, 29 juin 2015, *M. B.*, n° 388766, inédit
CE, 30 juin 2015, *AP-HP*, n° 384978, *AJDA*, 2015, p. 1345
CE, 3 juillet 2015, *Mme C.*, n° 378065, inédit
CE, 9 juillet 2015, *Football club des Girondins de Bordeaux*, n° 375542, rec. 238
CE, 10 juillet 2015, *Commune de Lattes et M. Urban*, n° 371469, rec. t. 839
CE, 16 juillet 2015, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne*, n° 390135, inédit
CE Ass., 22 juillet 2015, *Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social*, n° 385816, rec. 261
CE, 22 juillet 2015, *Société Halliburton Manufacturing and Services France*, n° 367567, rec. t. 611
CE, 27 juillet 2015, *CGT-FO*, n° 379677, inédit et CE, 28 novembre 2018, *CGT-FO*, n° 379677, inédit
CE, 14 septembre 2015, *M. B.*, n° 388766, inédit) ; CE, 5 octobre 2016, *M. A.*, n° 387025, inédit
CE, 14 septembre 2015, *Société NotreFamille.com*, n° 389806, *AJDA*, 2015, p. 2441
CE Sect., 25 septembre 2015, *Mme B.*, n° 372624, rec. 322
CE, 8 octobre 2015, *M. A.*, n° 389047, inédit
CE, 9 octobre 2015, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*, n° 387619, inédit
CE, 14 octobre 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, n° 374211, rec. t. 620, 621
CE, 14 octobre 2015, *M. et Mme Amos*, n° 360426, aux tables sur un autre point
CE, 21 octobre 2015, *Société nationale de remorquage du Havre et a.*, n° 291115, inédit
CE, 21 octobre 2015, *M. B.*, n° 392015, inédit
CE, 23 octobre 2015, *Syndicat départemental CGT des agents DIRECCTE 76 et a.*, n° 386649, *AJDA*, 2016, p. 131
CE Ass., 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie*, n° 342468, rec. 379

CE, 9 novembre 2015, M. ET MME JEAN-PIERRE VANDENBUCK, n° 380299, rec. t. 869, 924 ;
AJDA, 2015, p. 2174 ; *RDI*, 2016, p. 49, obs. Soler-Couteaux ; *BJDU*, 2016, p. 70, concl.
Domino. **Cf. n° 379 ; 618 ; 1054**

CE, 18 novembre 2015, *M. et Mme Ahmed*, n°369502, rec. t. 829

CE, 18 novembre 2015, *M. Vitse*, n° 373568, rec. t. 844

CE, 18 novembre 2015, *SCI Les II C*, n° 390461, *AJDA*, 2015, p. 2241

CE Sect., 30 novembre 2015, *Préfet délégué de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin*,
n° 388299, rec. 413

CE, 2 décembre 2015, *M. Vernet*, n° 382641, rec. t. 819, 829

CE, 7 décembre 2015, *GAEC des Bruyères*, n° 376261, inédit

CE, 9 décembre 2015, *M. et Mme Royer*, n° 387630, *AJDA*, 2016, p. 860

CE, 9 décembre 2015, *Syndicat national Solidaires-Justice*, n° 385962, inédit

CE Sect., 11 décembre 2015, *Luc G.*, n° 394990, rec. 457

CE Sect., 11 décembre 2015, *M. Gauthier*, n° 394990, rec. 457

CE, 23 décembre 2015, *M. C.*, n° 383490, inédit

CE, 30 décembre 2015, *Société Les laboratoires Servier*, n° 372230, rec. 493

- 2016 -

CE, 27 janvier 2016, *Mme Boutet-Waïss*, n° 384873, rec. 4

CE, 3 février 2016, *Mme B.*, n° 376620, rec. t. 944

CE Sect., 5 février 2016, *Syndicat mixte des transports en commun Hérault Transport*,
n° 383149, rec. 10

CE, 15 février 2016, *Société Mutuelle des transports assurances*, n° 384353, inédit

CE, 17 février 2016, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne*,
n° 390135, inédit

CE, 26 février 2016, *M. B.*, n° 377117, inédit

CE, 4 mars 2016, *Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production
cinématographique et de télévision*, n° 318896, inédit

CE, 9 mars 2016, *Handoura*, n° 381272, rec. 53

CE, 16 mars 2016, *Fédération SUD santé sociaux*, n° 331805, inédit

CE Ass., 21 mars 2016, *Société NC Numéricable*, n° 390023, rec. 89, concl. Daumas

CE, 6 avril 2016, *Société Metro Holding France*, n° 367256, inédit

CE, 20 mai 2016, *Commune de Montigny-lès-Metz*, n° 382976, *AJDA*, 2016, p. 1043

CE, 20 mai 2016, *Société Laboratoires Alcon*, n° 386122, rec. t. 899

CE, 27 mai 2016, *Elections régionales Languedoc-Roussillon*, n° 395414, rec. 181

CE, 30 mai 2016, *Mme M.*, n° 387338, rec. 189

CE, 30 mai 2016, *Milonga*, n° 384114, aux tables sur un autre point

CE Ass., 31 mai 2016, *Mme Gonzalez-Gomez*, n° 396848, rec. 208

CE, 27 juin 2016, *M. A.*, n° 395399, inédit

CE, 15 juin 2016, *Economat des Armées*, n° 398609, inédit.

CE, 23 juin 2016, *Société de droit britannique Omer Telecom Limited*, n° 392723, inédit

CE, 27 juin 2016, *Mme Choquier*, n° 386957, rec. t. 910

CE Sect., 1^{er} juillet 2016, COMMUNE D'EMERAINVILLE, n° 363047, rec. 291, concl. Daumas ; AJDA, 2016, p. 1859, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet ; AJCT, 2017, p. 46, obs. Didriche ; RFDA, 2017, p. 289, concl. Daumas. Cf. n° 484

CE, 21 septembre 2016, *Mme L. et a.*, n° 388034, *AJDA*, 2016, p. 1521

CE, 12 octobre 2016, *Carlac*, n° 388232, *BJDU*, 2017, p. 18, concl. Decout-Paolini

CE, 27 octobre 2016, *Société Magnum Immobilière*, n° 377316, *AJDA*, 2016, p. 2073

CE Ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223, rec. 449

CE, 14 novembre 2016, *ONF*, n° 402254, inédit

CE, 30 novembre 2016, *M. B.*, n° 388766, inédit

CE, 2 décembre 2016, *Société Entreprise Jean Lefebvre Nords et a.*, n° 385469, *AJDA*, 2017, p. 149

CE Sect., 16 décembre 2016, MME GUIONNET, n° 389642, rec. 555, concl. Lessi ; AJDA, 2017, p. 272, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet ; AJCT, 2017, p. 152, obs. Bouillon. Cf. n° 735 ; 744

CE, 16 décembre 2016, *Fédération des entreprises de la beauté*, n° 393186, inédit

CE, 16 décembre 2016, *Groupement d'employeurs Plusagri*, n° 390234, rec. 553

CE, 16 décembre 2016, *M. de Courson et a.*, n° 400910, *AJDA*, 2017, p. 380

CE, 20 décembre 2016, *M. A.*, n° 397725, inédit.

CE, 23 décembre 2016, *Association Etudes et consommation CFDT du Languedoc-Roussillon et a.*, n° 392815, rec. t. 831

CE, 28 décembre 2016, *Association des utilisateurs et distributeurs de l'agro-chimie européenne*, n° 370350, inédit

CE, 28 décembre 2016, *Commune de Garges-lès-Gonesse*, n° 384236, inédit

- 2017 -

CE, 13 janvier 2017, *Ministre de la culture et de la communication*, n° 397819, inédit

CE, 25 janvier 2017, *M. A.*, n° 397881, inédit

CE, 8 février 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable*, n° 402417, rec. 33

CE, 8 février 2017, *Société NotreFamille.com*, n° 389806, *AJDA*, 2017, p. 318

CE, 15 février 2017, *Ministre de l'intérieur c. Mme Agry-Verdun*, n° 407355, rec. 47

CE, 22 février 2017, *Mme Bonhomme et a.*, n° 392998, rec. 56

CE, 22 février 2017, *Société Altran Technologies*, n° 387661, *RJF*, 2017, p. 418

CE, 24 février 2017, *Fédération des employés et cadres CGT-Force ouvrière et a.*, n° 391724, inédit

CE, 15 mars 2017, MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL C. SYNDICAT CGT DE LA SOCIÉTÉ BOSAL LE RAPIDE ET A., n° 387728, rec. 92, rec. t. 756, 772, 834 ; Rev. Trav., 2017, p. 242, concl. Dieu ; JSL, 2017, n° 431-2, obs. Hautefort ; RJS, 5/2017, n° 33 ; JCP S, 2017, p. 1173, obs. Morvan. Cf. n° 791 ; 1043

CE, 20 mars 2017, *Association de défense des agriculteurs de la Réunion*, n° 395326, rec. t. 458

CE, 31 mars 2017, *M. Z. et a.*, n° 360821, inédit

CE, 17 mai 2017, *Mme C.*, n° 407977, inédit

CE, 7 juin 2017, *Société Le Muselet Valentin*, n° 386627, *AJDA*, 2017, p. 1445

CE, 19 juin 2017, *M. Nai et a.*, n° 402876, rec. t. 456

CE, 22 juin 2017, *M. Hamza*, n° 400366, rec. t. 478

CE Ass., 19 juillet 2017, *ANODE*, n° 370321, rec. 255

CE Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne Pour Occitanie Pays Catalan*, n° 403928, rec. 233

CE, 19 juillet 2017, *M. B.*, n° 400954, inédit

CE, 28 juillet 2017, *Fédération CGT*, n° 394732, *AJDA*, 2017, p. 1593

CE, 28 juillet 2017, *Syndicat national des agents des douanes CGT*, n° 397565, inédit

CE, 2 octobre 2017, *M. et Mme B.*, n° 412739, inédit

CE, 11 octobre 2017, *M. et Mme Rousseau*, n° 401878, *AJDA*, 2018, p. 640

CE, 13 octobre 2017, *Communauté d'agglomération de la Riveira française*, n° 413560, inédit

CE, 16 octobre 2017, *M. Besançon et a.*, n° 398902, rec. t. 859,

CE, 20 octobre 2017, *Société Sogecler*, n° 401554, rec. t. 466, 729, 760, 769

CE, 25 octobre 2017, *SARL Objectif Développement*, n° 400274, inédit

CE, 4 décembre 2017, *Société Edenred France*, n° 379685, *AJDA*, 2017, p. 2384

CE, 8 décembre 2017, *M. WASELS*, n° 409429, rec. t. 748, 755 et 778 ; *Gaz. Pal.*, 30 janvier 2018, n° 4, p. 23, chron. Seiller. **Cf. n° 784**

CE, 20 décembre 2017, *ONF*, n° 413575, inédit

CE Sect., 22 décembre 2017, *COMMUNE DE SEMPY*, n° 395963, rec. 296, concl. Burguburu ; *AJDA*, 2018, p. 272, chron. Roussel et Nicolas. *RDI*, 2018, p. 175, obs. Soler-Couteaux. *AJCT*, 2018, p. 229, obs. Juilles ; *RFDA*, 2018, p. 357, concl. Burguburu, *ibid.*, p. 370, note Noguellou. **Cf. n° 473**

CE, 22 décembre 2017, *M. B.*, n° 407300, *AJDA*, 2018, p. 777

CE, 28 décembre 2017, *Mme B.*, n° 399629, inédit

CE, 28 décembre 2017, *Société PCE et a.*, n° 402362, *AJCT*, 2018, p. 283

CE, 28 décembre 2017, *M. C.*, n° 406112, inédit

CE, 28 décembre 2017, *Ordre des avocats au barreau de Marseille et a.*, n° 342500, inédit

CE, 28 décembre 2017, *M. B.*, n° 404768, rec. t. 474

- 2018 -

CE, 17 janvier 2018, *Association La Cimade et a.*, n° 410280, *AJDA*, 2018, p. 134

CE, 26 janvier 2018, *M. B.*, n° 415730, inédit

CE, 7 février 2018, *Société AEG Power Solutions*, n° 407718, rec. 28

CE, 7 février 2018, *Société Girus et a.*, n° 399838, aux tables sur un autre point

CE, 21 février 2018, *Fédération Allier Nature*, n° 401344, inédit

CE, 28 février 2018, *M. A.*, n° 413336, inédit

CE, 5 mars 2018, *M. A.*, n° 397881, inédit

CE, 7 mars 2018, *Mme Bloch*, n° 404079, rec. 65

CE, 7 mars 2018, *M. A.*, n° 415906, inédit

CE, 9 mars 2018, *Société Enedis*, n° 407516, *AJDA*, 2018, p. 534

CE, 15 mars 2019, *M. B.*, n° 414751, *AJDA*, 2019, p. 613.

CE, 18 mars 2019, *M. B.*, n° 414814, *AJDA*, 2019, p. 615

CE, 20 mars 2018, *M. B.*, n° 398568, inédit

CE, avis, 22 mars 2018, *Société Novissen et a.*, n° 415852, *AJDA*, 2018, p. 655

CE Sect., 23 mars 2018, *Syndicat Force ouvrière magistrats*, n° 406066, rec. 75

CE, 23 mars 2018, *Société Free Mobile*, n° 412029, inédit

CE, 4 avril 2018, *Mme C.*, n° 407445, *AJCT*, 2018, p. 472

CE, 11 avril 2018, *Mouvement interassociatif pour les besoins de l'environnement en Lorraine et a.* n° 397627, *AJDA*, 2018, p. 826

CE, 26 avril 2018, *Commune de Belz*, n° 412942, inédit

CE, 26 avril 2018, *M. Ravat*, à paraître aux tables, *AJDA*, 2018, p. 946

CE, 26 avril 2018, *Commune de Belz*, n° 412942, inédit

CE, 9 mai 2018, *Caisse régionale du crédit agricole de Pyrénées Gascogne*, n° 388209, à paraître au recueil

CE Ass., 18 mai 2018, FÉDÉRATION DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES DE LA CFDT, n° 414583, rec. 187 ; *AJDA*, 2018, p. 1009 ; *ibid.*, p. 1206, chron. Roussel et Nicolas ; *ibid.*, p. 1241, obs. Melleray ; *Gaz. Pal.*, 9 octobre 2018, n° 34, p. 30, obs. Seiller ; *JCP Adm.*, 2018, p. 2197, obs. Friedrich ; *ibid.*, 2018, actu 469, obs. Touzeil-Divina ; *RFDA*, 2018, p. 649, concl. Bretonneau ; *ibid.*, p. 662, obs. de Béchillon ; *ibid.*, p. 665, obs. Delvolvé.
Cf. n° 752

CE, 23 mai 2018, *M. B.*, n° 405448, *AJDA*, 2018, p. 1065

CE, avis, 25 mai 2018, n° 417350, PRÉFET DES YVELINES, rec. 240, concl. Burguburu ; *AJDA*, 2018, p. 1506, note M. Richard ; *RDI*, 2018, p. 400, obs. Soler-Couteaux ; *AJCT*, 2018, p. 475, obs. Peynet. **Cf. n° 727**

CE, 14 juin 2018, ASSOCIATION TRINATIONALE DE PROTECTION NUCLÉAIRE, n° 408881, rec. t. 702, 789, 858 ; *AJDA*, 2018, p. 1248. **Cf. n° 503**

CE, 10 juillet 2018, *Mme B.*, n° 405438, inédit

CE, 18 juillet 2018, *Fédération des entreprises de la beauté*, n° 393186, inédit

CE, 18 juillet 2018, *Mme B.*, n° 406288, *AJDA*, 2018, p. 1521

CE, 26 juillet 2018, *M. A.*, n° 415948, *AJDA*, 2018, p. 1582

CE, 3 octobre 2018, *M. A.*, n° 414156, à mentionner aux tables, *AJDA*, 2018, p. 1932

CE Sect., 21 décembre 2018, Société EDEN, n° 409678, rec. 468, concl. Roussel ; *AJDA*, 2019, p. 271, chron. Y. Faure, C. Malverti ; *JCP A*, 2019, n° 2, act. 31, veille Touzeil-Divina ; *ibid.*, n° 13, 2077, chron. Le Bot ; *JCP G*, 2019, n° 21-22, 581, note Sibileau ; *DA*, 2019, n° 4, comm. 22, note Eveillard ; *ibid.* n° 5, comm. 25, note Roussel ; *Gaz. Pal.*, 2019, n° 4, p. 27, obs. Seiller ; *RFDA*, 2019, p. 281, concl. Roussel ; *ibid.*, p. 293, note Sagnier. **Cf. n° 148 ; 435 ; 463 et s. ; 519 ; 631 ; 774 et s. ; 797 et s. ; 980 et s. ; 997 et s. ; 1017 et s. ; 1031**

CE Sect., 3 décembre 2018, *Ligue des droits de l'homme*, n° 409667, *AJDA*, 2019, p. 706

CE, 28 décembre 2018, *Société Roxim management*, n° 413955, *AJDA*, 2019, p. 8

- 2019 -

CE, 30 janvier 2019, *M. Renaud*, n° 408513, inédit

CE, 20 mars 2019, *Association sang d'encre et a.*, n° 404405, *AJDA*, 2019, p. 665

CE, 5 avril 2019, *M. F. et a.*, n° 420608, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 787

CE, 5 avril 2019, *Société Mandataires Judiciaires Associés*, n° 413712, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 785

CE, 5 avril 2019, *M. BONATO ET A.*, n° 420608, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 787.

Cf. n° 1003

CE, 5 avril 2019, *Société Margo Cinéma*, n° 417343, à paraître au recueil

CE, 17 avril 2019, *Allard*, n° 420468, à paraître au recueil

CE Sect., 3 juin 2019, *Ziani*, n° 422873, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 1188

CE Sect., 3 juin 2019, *Département de l'Oise*, n° 419003, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 1188

CE Sect., 3 juin 2019, *Vainqueur*, n° 423001, à paraître au recueil, *AJDA*, 2019, p. 1188

2. DÉCISIONS DE COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

- 1987 -

CAA Nantes plén., 22 février 1989, *Mme Navereau c. centre hospitalier de Blois*, rec. t. 868

CAA Lyon, 19 septembre 1989, *Office Public d'Aménagement et de Construction de l'Ain*, n° 89LY00086, rec. 33

CAA Lyon, 4 octobre 1989, *M. Moreau*, n° 89LY01493, rec. 789

- 1990 -

CAA Bordeaux, 11 juin 1991, *Consorts Guignard*, rec. t. 1142

CAA Lyon, plén., 17 mars 1992, *Association Les amis de Port-Ripaille*, rec. t. 1217

CAA Nancy, 31 décembre 1992, *Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions*, n° 91NC00568, rec. 602

CAA Bordeaux, 21 octobre 1993, *M. Moysset*, n° 92BX01110, inédit

CAA Bordeaux, 31 décembre 1993, *Commune de Carcassonne et Société audoise et ariégeoise d'HLM*, n° 93BX00651, rec. 496

CAA Paris, 1^{er} mars 1994, *Epoux Gazeau*, n° 92PA01322, rec. t. 1127 et 1141

CAA Bordeaux, 20 février 1995, *Commune de Loix-en-Ré*, n° 93BX00857, rec. t. 985

CAA Nantes, 31 mars 1995, *Association Adicet et Cailbault*, n° 94NT00173, inédit

CAA Bordeaux, 29 mai 1995, *Limoges Tennis Club*, n° 93BX00619, inédit

CAA Lyon, 7 juillet 1995, *SCI Le Clos Faure*, rec. t. 982

CAA Paris, 4 juin 1996, *SARL Vidéo Câble*, n° 94PA01899, rec. 588

CAA Paris plén., 7 juillet 1999, *SÉCAIL*, n° 96PA02322, rec. 533, *AJDA*, 2000, p. 157, concl. Lambert. Cf. n° 453 ; 631

CAA Lyon 7 décembre 1999, *Le comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie*, n° 98LY00059, inédit

- 2000 -

CAA Lyon, 25 avril 2000, *Fédération Rhone-Alpes de protection de la nature*, n° 98LY00032, inédit

CAA Paris, 27 février 2001, *Association syndicale livre des propriétaires du lotissement Te Maru Ata et a.*, n° 97PA00895, inédit

CAA Paris, 27 février 2001, *M. et Mme Alfonsi et a.*, n° 97PA00200, inédit

CAA Nantes, 16 mai 2001, *S.A. Beaufils*, n° 97NT02233, inédit

CAA Lyon, 12 juin 2001, *Association Lac d'Annecy Environnement*, n° 00LY01431, inédit

CAA Paris, 20 décembre 2001, *Mme Martin*, n° 98PA01331, *RFDA*, 2002, p. 847

CAA Lyon, 21 décembre 2001, *SCI La Chuiseraz*, n° 98LY01450, *BJDU*, 2002, p. 154

CAA Marseille 12 septembre 2002, *Association Gap club*, n° 01MA02240, *AJDA*, 2003, p. 1615, note Vincent-Legoux

CAA Paris, 4 avril 2003, *Bercy Village*, n° 01PA03514, inédit

CAA Paris, 7 août 2003, *M. Afeian*, n° 02PA03956, *AJDA*, 2003, p. 2105, concl. Haïm

CAA Nancy, 18 décembre 2003, *M. et Mme X.*, n° 99NC00354, inédit

CAA Paris, 8 juillet 2004, *Région Île de France*, n° 01PA01073, *AJDA*, 2004, p. 2013

CAA Douai, 16 décembre 2004, *Commune d'Angicourt*, n° 01DA01142, inédit

CAA Paris, 19 décembre 2005, *M. Boussouar*, n° 05PA00868, *AJDA*, 2006, p. 652, note Bachini

CAA Paris, 23 janvier 2006, *Société Groupe Salmon Arc en Ciel*, n° 04PA01092, rec. t. 1083

CAA Nantes, 31 janvier 2006, *Association de défense contre les nuisances industrielles*, n° 04NT00822, inédit

CAA Paris, 28 mars 2006, *APFT Immobilier*, n° 02PA02003, inédit

CAA Paris, 11 avril 2006, *Commune de Meaux*, n° 02PA02940, inédit

CAA Lyon, 30 mai 2006, *M. Mouna*, n° 01LY01646, *AJDA*, p. 1066

CAA Douai, 5 octobre 2006, *Mme Z. et a.*, n° 05DA00571, inédit

CAA Marseille, 5 octobre 2006, COMMUNE DE ROUGON, n° 04MA00004, rec. t. 1113.
Cf. n° 703

CAA Lyon, 12 décembre 2006, *Bernadette X.*, n° 02LY00922, *AJDA*, 2007, p. 691

CAA Marseille, 21 décembre 2006, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 03MA00164, inédit

CAA Marseille, 16 mai 2007, *Commune de Banon*, n° 04MA01941, inédit

CAA Versailles, 7 juin 2007, *Commune de Gagny*, n° 06VE02007, *JCP A*, 2007, n° 40, 2242, chron. Pellissier

CAA Nancy, 15 novembre 2007, *Murielle X.*, n° 05NC00704, inédit

CAA Paris, 13 février 2008, *CONTINELLA C. AP-HP*, n° 06PA02800, rec. 507. Cf. n° 353 ; 453 ; 631

CAA Nantes, 8 avril 2008, *M. Patrick X.*, n° 07NT01995, inédit

CAA Versailles, 15 mai 2008, *M. Y.*, n° 06VE01235, inédit

CAA Bordeaux, 26 juin 2008, *SARL Confection de CD*, n° 06BX01811, inédit

CAA Versailles, 19 juin 2008, *Commune de Brières-les-Scelles*, n° 07VE00440, *JCP A*, 2008, n° 2240

CAA Nancy, 26 juin 2008, *Syndicat interhospitalier de blanchisserie de Metz*, n° 06NC01244, inédit

CAA Versailles, 26 juin 2008, *Mlle X.*, n° 07VE03207, inédit

CAA Douai, 18 septembre 2008, *Commune de Nampty*, n° 07DA01270, inédit

CAA Paris, 29 septembre 2008, *SIVOM du Canton de Lorrez-le-Bocage*, n° 07PA01327

CAA Marseille, 12 novembre 2008, *SDIS de la Corse du Sud*, n° 07MA01802, inédit

CAA Bordeaux, 9 décembre 2008, *Karate Club Aubusson*, n° 07BX01808, inédit

CAA Bordeaux, 31 décembre 2008, *Département du Tarn-et-Garonne*, n° 07BX01895, inédit

CAA Versailles, 19 février 2009, Etablissement « Maisons de retraite de Neuilly-sur-Seine », n° 07VE02245, inédit

CAA Paris, 3 juillet 2009, *Société Groupe Faria Immobilier et la SCI Les Jardins de la Roseaie*, n° 07PA04760, inédit

CAA Versailles, 8 octobre 2009, *M. Mayoukou*, n° 08VE03984, *AJDA*, 2010, p. 36, obs. Grand d'Esnon.

CAA Nantes, 13 octobre 2009, *Commune de Chalet-sur-Loing*, n° 09NT00452, *AJDA*, 2010, p. 349

CAA, 20 octobre 2009, *SARL Pro G*, n° 07BX00789, inédit

CAA Lyon, 5 novembre 2009, *Commune de Cournon d'Auvergne*, n° 07LY02662, inédit

CAA Paris, 17 novembre 2009, *Entreprise Menaouer*, n° 08PA02949, inédit

CAA Versailles, 15 décembre 2009, *Ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité*, n° 07VE03160, inédit

- 2010 -

CAA Lyon, 23 mars 2010, *Mme Brigitte A.*, n° 07LY01997, inédit
CAA Versailles, 30 mars 2010, *M. C.*, n° 09VE00978, inédit
CAA Versailles, 6 mai 2010, *Hôpital gériatrique et médico-social de Plaisir-Grignon*, n° 09VE00510, inédit
CAA Marseille, 21 mai 2010, *M. Makram A.*, n° 08MA04351, inédit
CAA Marseille, 17 juin 2010, *M. Mongi A.*, n° 08MA04171, inédit
CAA Marseille, 17 juin 2010, *M. Abdelhafid A.*, n° 08MA04353, inédit
CAA Nantes, *Commune de Theix*, 22 juin 2010, n° 09NT01529, *AJDA*, 2012, p. 466, obs. R. Grand
CAA Lyon, 21 octobre 2010, *Commune de Laval-sur-Doulon*, n° 09LY00318, inédit
CAA Bordeaux, 26 octobre 2010, *SARL Confection de AB*, n° 09BX02833
CAA Marseille, 16 décembre 2010, *Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche*, n° 08MA01554, inédit
CAA Nantes, 16 décembre 2010, *Commune d'Epron*, n° 09NT02195, *AJDA*, 2011, p. 1272, concl. Degommier
CAA Paris, 8 mars 2011, *Mme Badia A.*, n° 09PA05912, inédit
CAA Lyon, 11 janvier 2011, *Société Grand Casino de Lyon*, n° 10LY01583, inédit
CAA Bordeaux, 13 juillet 2011, *André B.*, n° 10BX02255, inédit
CAA Paris, 22 septembre 2011, *Société Bleu Azur et a.*, n° 10PA03791, Dr. fisc., 2011, comm. 617
CAA Marseille, 10 octobre 2011, *Département de la Corse du Sud*, n° 09MA04637, inédit
CAA Marseille, 21 octobre 2011, *Société SCAM TP*, n° 08MA04767, inédit
CAA Marseille, 17 novembre 2011, *Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche*, n° 08MA01554, inédit
CAA Lyon, 24 novembre 2011, *Société Crystal SA*, n° 10LY02005, inédit
CAA Paris, 15 décembre 2011, *Commune de Noyen-sur-Seine*, n° 11PA01422, inédit
CAA Douai, 2 février 2012, *Société Saur*, n° 10DA00640, inédit
CAA Bordeaux, 9 février 2012, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région de Fleurance*, n° 10BX00257, inédit
CAA Douai, 21 février 2012, *Société Grenke Location*, n° 10DA00480, inédit
CAA Paris, 20 mars 2012, *Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés*, n° 11PA02323, inédit
CAA Douai, 10 avril 2012, *M. N. et Mme V.*, n° 10DA01153, inédit

CAA Versailles, 27 mai 2012, *Ministre du travail, de l'emploi et de la santé*, n° 11VE03129, inédit

CAA Lyon, 4 juin 2012, *Mme Geneviève A.*, n° 11LY01865, inédit

CAA Versailles, 21 juin 2012, *Société Free SAS*, n° 10VE02473, inédit

CAA Douai, 27 juin 2012, *Fédération nationale des associations d'usagers des transports*, n° 11DA00882, inédit

CAA Bordeaux, 5 juillet 2012, *Cabinet d'assurances AXA A*, n° 11BX00962, inédit

CAA Nantes, 20 juillet 2012, *Mme Chun X.*, n° 11NT02410, inédit

CAA Lyon, 11 octobre 2012, *SAS Faurie*, n° 11LY01982, inédit

CAA Paris, 17 octobre 2012, *Ville de Paris*, n° 09PA03922, *AJDA*, 2012, p. 2323

CAA Paris, 18 octobre 2012, *Pictures On Line*, n° 11PA00967, inédit

CAA Nantes, 26 octobre 2012, *Commune de Theix*, n° 12NT00846, inédit

CAA Marseille, 6 novembre 2012, *Syndicat français des ostéopathes*, n° 11MA02943, inédit

CAA Marseille, 28 novembre 2012, *Département des Pyrénées-Orientales*, n° 08MA05108, inédit

CAA Marseille, 10 décembre 2012, *Commune de Cannes*, n° 09MA03746, inédit

CAA Bordeaux, 18 décembre 2012, *M. X.*, n° 10BX01069, inédit

CAA Paris, 7 février 2013, *RATP*, n° 10PA05686, inédit

CAA Nancy, 7 février 2013, *Soprema entreprises SAS*, n° 11NC01001, inédit

CAA Lyon, 14 février 2013, *Mme A.*, n° 12LY00962, inédit

CAA Lyon, 14 mars 2013, *Centre hospitalier de Roanne*, n° 12LY00615, inédit

CAA Paris, 28 mars 2013, *Commune de Boissise-le-Roi*, n° 12PA01662, inédit

CAA Paris, 8 avril 2013, *Syndicat français des ostéopathes*, n° 12PA00320, 12PA00322, inédit

CAA Marseille, 8 avril 2013, *Cabinet MPC Avocats*, n° 10MA03545, inédit

CAA Nancy, 2 mai 2013, *M. B.*, n° 12NC01439, inédit

CAA Nantes, 7 juin 2013, *M. A.*, n° 11NT01655, inédit

CAA Paris, 18 juin 2013, *Mme A.*, n° 12PA02222, inédit

CAA Lyon, 4 juillet 2013, *Société Institut Clinident Biopharma*, n° 12LY01194, *D.*, 2013, p. 2452, note Egéa

CAA Marseille, 10 juillet 2013, *Groupement foncier agricole Le Castellane*, n° 10MA03962, inédit

CAA Marseille, 4 octobre 2013, *Gounelle*, n° 11MA04486, inédit

CAA Paris, 5 novembre 2013, *Mme A.*, n° 12PA01681, inédit

CAA Bordeaux, 9 décembre 2013, *Commune de Gagnac-sur-Garonne*, n° 12BX00555, inédit
CAA Bordeaux, 17 décembre 2013, *M. et Mme C.*, n° 12BX00005, inédit
CAA Lyon 2 janvier 2014, *Conseil régional de l'ordre des architectes d'Auvergne*,
n° 12LY02827, *AJDA*, 2014, p. 985, note Chamming's
CAA Nantes, 17 janvier 2014, *M. A.*, n° 12NT01423, inédit
CAA Nantes, 21 février 2014, *Centre hospitalier régional d'Orléans*, n° 11NT01561, inédit
CAA Paris, 18 mars 2014, *Préfet de police de Paris*, n° 13PA03322, inédit.
CAA Douai, 25 mars 2014, *Ministre de l'égalité des territoires et du logement*,
n° 12DA01953, inédit
CAA Marseille, 25 mars 2014, *M. et Mme A.*, n° 11MA00409, inédit
CAA Paris, 25 mars 2014, *Ministre de l'Intérieur*, n° 13PA02068, inédit
CAA Douai, 25 mars 2014, *Ministre de l'égalité des territoires et du logement*,
n° 12DA01953, inédit
CAA Marseille, 25 mars 2014, *Commune de Saint-Cyr-sur-mer*, n° 11MA00409, inédit
CAA Marseille, 4 avril 2014, *M. et Mme A.*, n° 11MA01254, inédit.
CAA Nancy, 14 avril 2014, *Commune de Lantenne-Vertière*, n° 13NC01024, inédit
CAA Lyon, 14 mai 2014, *M. Layat et a.*, n° 13LY01447, inédit
CAA Lyon, 15 mai 2014, *Mme C.*, n° 12LY21000, inédit
CAA Paris, 23 mai 2014, *Société Star Pacifique*, n° 11PA03812, inédit
CAA Nantes, 6 juin 2014, *Centre hospitalier privé Saint-Martin de Caen*, n° 12NT01531,
inédit
CAA Nantes, 13 juin 2014, *M. E. et a.*, n° 12NT00974, inédit
CAA Bordeaux, 26 juin 2014, *Centre hospitalier de La Rochelle*, n° 13BX00199, inédit
CAA Nantes, 26 juin 2014, *SAS Panavi*, n° 13NT01734, inédit
CAA Nantes 11 juillet 2014, *Société Héлары Granulats*, n° 12NT03221, inédit
CAA Lyon, 12 août 2014, *M. et Mme C.*, n° 13LY02343, inédit
CAA Douai, 8 septembre 2014, *Commune de Vignemont*, n° 13DA00765, *RDI*, 2014, p. 656,
obs. P. S.-C
CAA Bordeaux, 9 septembre 2014, *Société Innovert*, n° 14BX01933, inédit
CAA Versailles, 11 septembre 2014, *Commune de Saint-Cloud*, n° 12VE04165, inédit
CAA Paris, 18 septembre 2014, *Société Euro Disney Associés SCA*, n° 13PA03467, inédit
CAA Marseille, 16 décembre 2014, *Mme C.*, n° 13MA04476, inédit
CAA Marseille, 16 décembre 2014, *Mme B.*, n° 13MA01274, inédit
CAA Marseille, 16 décembre 2014, *SAS "Urbatim"*, n° 13MA01514, inédit

CAA Bordeaux, 16 décembre 2014, *Caisse primaire d'assurance maladie du Gers*, n° 12BX02165, inédit

- 2015 -

CAA Douai, 22 janvier 2015, *Association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, n° 13DA01187, inédit

CAA Paris, 3 février 2015, *Mme A.*, n° 13PA03925, inédit

CAA Douai, 5 mars 2015, *SCI de l'Ermitage*, n° 14DA00401, inédit

CAA Versailles, 5 mars 2015, *M. et Mme E.*, n° 13VE00153, inédit

CAA Nantes, 6 mars 2015, *SDAOC Muscadet*, n° 13NT02568, inédit

CAA Paris, 10 mars 2015, *Ville de Paris c. M. X.*, n° 14PA02103, inédit

CAA Paris, 16 avril 2015, *Mme B.*, n° 14PA02430, inédit

CAA Versailles, 23 avril 2015, *M. A.*, n° 14VE02385, inédit

CAA Marseille, 4 mai 2015, *Cegelec Sud-Ouest*, n° 11MA03604, inédit

CAA Lyon, 12 mai 2015, *Organisme gestionnaire de l'école catholique Ecole Mère Teresa*, n° 13LY02007, inédit

CAA Versailles, 11 juin 2015, *Office de coordination des transports pour la santé*, n° 13VE02791, inédit

CAA Nantes, 16 juin 2015, *Commune de Saint Gereon*, n° 13NT01492, inédit

CAA Versailles, 30 juin 2015, *Commune de Levallois-Perret*, n° 14VE03349, inédit

CAA Nantes, 27 octobre 2015, *M. C.*, n° 13NT01682, inédit

CAA Marseille, 3 novembre 2015, *M. A.*, n° 15MA02633, inédit

CAA Douai, 19 novembre 2015, *SAS Pinet Industrie*, n° 14DA00564, inédit

CAA Nantes, 1^{er} décembre 2015, *M. C.*, n° 13NT02762, inédit

CAA Bordeaux, 15 décembre 2015, *Mme B.*, n° 13BX03122, inédit

CAA Paris, 15 décembre 2015, *Mme E.*, n° 14PA01450, inédit

CAA Paris, 2 février 2016, *Association Promouvoir*, n° 14PA03804, inédit

CAA Nantes, 5 février 2016, *Commune de Paimpol*, n° 15NT00369, inédit

CAA Marseille, 18 mars 2016, *L'indivision C.*, n° 14MA01190, inédit

CAA Lyon, 31 mars 2016, *M. A.*, n° 15LY01823, inédit

CAA Nantes, 5 avril 2016, *M. C.*, 15NT02866, inédit

CAA Versailles, 7 avril 2016, *Société Clear Channel France*, n° 14VE00709, inédit

CAA Marseille, 18 avril 2016, *Société Etudes maintenance services*, n° 15MA01324, inédit

CAA Marseille, 22 avril 2016, *Mme A.*, n° 14MA04581, inédit

CAA Lyon, 26 avril 2016, *Fédération des associations de protection du lac d'Aiguebelette et a.*, n° 14LY02689, inédit

CAA Paris, 1^{er} juin 2016, *Mme C.*, n° 14PA02657, inédit

CAA Marseille, 23 juin 2016, *M. A.*, n° 15MA02387, inédit

CAA Nancy, 30 juin 2016, *Société Econocom Products and Solutions SAS*, n° 15NC01460, inédit

CAA Bordeaux, 12 juillet 2016, *Commune de Cahors*, n° 14BX03382, inédit

CAA Lyon, 19 juillet 2016, *M. A.*, n° LY01255, inédit

CAA Nantes, 19 juillet 2016, *M. E.*, n° 15NT01631, inédit

CAA Paris, 29 juillet 2016, *Ville de Paris*, n° 15PA02427, *AJDA*, 2016, p. 2281, concl. Rousset

CAA Lyon, 27 septembre 2016, *Société Saur*, n° 14LY02684, inédit

CAA Lyon, 2 novembre 2016, *M. B. et Mme H.*, n° 15LY00620, inédit

CAA Douai, 1^{er} décembre 2016, *M. B.*, n° 16DA01016, inédit

CAA Bordeaux, 16 décembre 2016, *Société Patrimoine Languedocienne*, n° 14BX01807, inédit

CAA Marseille, 9 février 2017, *Société EDEN*, n° 15MA03745, inédit

CAA Marseille, 27 mars 2017, *Communauté d'agglomération de la Riviera française*, n° 16MA00398, inédit

CAA Marseille, 3 mai 2017, *Société Appligos*, n° 16MA00920, inédit

CAA Paris, 4 mai 2017, *M. A.*, n° 16PA01040, inédit.

CAA Paris, 13 mai 2017, *Association IFB*, n° 16PA00316, inédit

CAA Lyon, 20 juin 2017, *Mme A.*, n° 16LY01637, inédit

CAA Marseille, 26 juin 2017, *Mme D.*, n° 16MA00872, inédit

CAA Nancy, 26 septembre 2017, *Société Schiocchet Excursions*, n° 16NC00080, inédit

CAA Nancy, 17 octobre 2017, *Société Atelier Bois*, n° 16NC01223, inédit

CAA Paris, 21 novembre 2017, *M. G.*, n° 16PA03815, inédit

CAA Nantes, 24 novembre 2017, *M. B.*, n° 16NT00482, inédit

CAA Bordeaux, 30 novembre 2017, *Mme C.*, n° 15BX02582, inédit

CAA Nantes, 1^{er} décembre 2017, *M. F.*, n° 15NT03629, inédit

CAA Marseille, 2 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17MA00575, inédit

CAA Marseille, 2 janvier 2018, *M. B.*, n° 17MA00574 et 17MA00573

CAA Lyon, 11 janvier 2018, *M. D.*, n° 17LY02242, inédit

CAA Lyon, 11 janvier 2018, *Mme B.*, n° 17LY01621, inédit

CAA Nantes, 18 janvier 2018, *Mme C.*, n° 17NT02172, inédit
CAA Nantes, 19 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17NT02450, inédit
CAA Nantes, 19 janvier 2018, *Mme B.*, n° 16NT03374, inédit
CAA Nantes, 19 janvier 2018, n° 16NT03474, inédit
CAA Nantes, 19 janvier 2018, *M. B.*, n° 16NT03473, inédit
CAA Marseille, 22 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17MA01659, inédit
CAA Marseille, 22 janvier 2018, *Mme B.*, n° 16MA04590, inédit
CAA Lyon, 25 janvier 2018, *Mme B.*, n° 16LY01797, inédit
CAA Paris, 25 janvier 2018, *Mme B.*, n° 17PA00254, inédit
CAA Versailles, 25 janvier 2018, *Mme A.*, n° 17VE03289, inédit
CAA Bordeaux, 26 janvier 2018, *M. B.*, n° 17BX03397, inédit
CAA Lyon, 30 janvier 2018, *M. B.*, n° 16LY03841, inédit
CAA Nancy, 30 janvier 2018, *Mme A.*, n° 16NC01801, inédit
CAA Nancy, 30 janvier 2018, *Mme C.*, n° 16NC01441, inédit
CAA Marseille, 30 janvier 2018, *M. C.*, n° 17MA00759, inédit.
CAA Marseille, 30 janvier 2018, *M. D.*, n° 17MA00782, inédit
CAA Marseille, 23 avril 2018, *Commune de Marseille*, n° 16MA03116, inédit
CAA Paris, 24 avril 2018, *Société GLBM*, n° 16PA03554, *AJDA*, 2018, p. 1904, note Rouvillois
CAA Bordeaux, 27 avril 2018, *Mme D.*, n° 16BX01274, inédit.
CAA Marseille, 18 juin 2018, *Société Raffalli Travaux publics*, n° 17MA00975, inédit
CAA Bordeaux, 26 juin 2018, *Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer*, n° 16BX00500, inédit
CAA Nantes, 5 octobre 2018, *Commune de Cast*, n° 17NT01495, inédit
CAA Bordeaux, 8 octobre 2018, *Commune de Saint-Benoit*, n° 16BX02772, inédit
CAA Nancy, 18 octobre 2018, *M. C.*, n° 18NC00573, inédit
CAA Paris, 18 octobre 2018, *M. C.*, n° 18PA01434, inédit
CAA Paris, 24 octobre 2018, *M. A.*, n° 17PA03352, inédit
CAA Paris, 19 novembre 2018, *M. A.*, n° 18PA00957, inédit
CAA Marseille, 26 novembre 2018, *Société Isteep et a.*, n° 17MA04369, *AJDA*, 2019, p. 791
CAA Versailles, 29 novembre 2018, *M. A.*, n° 17VE02450, inédit
CAA Paris, 29 novembre 2018, *M. C.*, n° 18PA00379, inédit
CAA Douai, 29 novembre 2018, *M. D.*, n° 18DA00688, inédit
CAA Marseille, 30 novembre 2018, *M. C.*, n° 17MA03720, inédit

CAA Bordeaux, 30 novembre 2018, *M. E.*, n° 16BX03121, inédit
CAA Marseille, 3 décembre 2018, *M. C.*, n° 18MA00117, inédit
CAA Nantes, 3 décembre 2018, *M. B.*, n° 17NT03910, inédit
CAA Marseille, 22 janvier 2019, *Mme A.*, n° 18MA05173, inédit.
CAA Lyon, 24 janvier 2019, *Commune de Montluel*, n° 17LY01925, *AJDA*, 2019, p. 879, note Vinet
CAA Lyon, 21 mars 2019, *Mme Mokadem*, n° 18LY02502, inédit
CAA Lyon, 21 mars 2019, *Mme B.*, n° 18LY02487, inédit
CAA Lyon, 21 mars 2019, *Mme B.*, n° 18LY02507, inédit
CAA Bordeaux, 22 mars 2019, *M. D.*, n° 18BX02711, inédit
CAA Nancy, 11 avril 2019, *M. C.*, n° 18NC02926, inédit
CAA Paris, 18 avril 2019, *M. C.*, n° 18PA01656, inédit

3. DÉCISIONS DE TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

TA Nice, 11 juin 1987, *Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes et a.*, *AJDA*, 1988, p. 538, concl. Calderaro
TA Versailles, 15 mai 1991, *Wiltzer*, n° 904345, *AJDA*, 1991, p. 721 concl. Prétot
TA Versailles, 17 décembre 1999, *Mme Maryvonne Couulloch-Katz*, n° 993717, rec. 556.
TA Amiens, 28 mai 2002, *Association Sempigny-pont-l'évêque environnement*, n° 001443, inédit
TA Amiens, 17 mai 2005, *Rougerie*, *AJDA*, 2005, p. 2087
TA Amiens, 24 mai 2005, *M. Dubruque et a.*, n° 0201856, *AJDA*, 2005, p. 2416, note Melleray.
TA Montpellier, 7 avril 2009, *M. B.*, n° 0704068, *AJDA*, 2009, p. 1205, concl. Baux
TA Orléans, 3 novembre 2009, *M. Sumbu*, n° 0804189, *AJDA*, 2010, p. 214, note D. A.
TA Lyon, 10 avril 2013, *M. Layat et a.*, n° 1202028, 1203659, 1204007, 1206379
TA Lyon, 10 avril 2013, *M. Layat et a.*, n° 1202028, inédit
TA Paris, 17 décembre 2013, *Clément A.*, n° 1217943, *AJDA*, 2014, p. 1112, note Akoun
TA Bastia, 27 mai 2014, *Mme Y.*, n° 1300078, inédit
TA Toulon, 9 juillet 2015, *SARL EDEN*, n° 1302174, inédit
TA Lille, 25 avril 2017, *Commune d'Heuringhem et a.*, n° 1401947, *AJDA*, 2017, p. 1733, note Becue

4. DÉCISIONS DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

CNDA, 29 octobre 2018, *Mme N.*, n° 16040286
CNDA, 21 septembre 2018, *M. K.*, n° 13024834
CNDA, 3 avril 2018, *Mme B.*, n° 15033491.
CNDA, 20 novembre 2018 *M. H.*, n° 13027358.
CNDA, 18 décembre 2018, *M. R.*, n° 18029949
CNDA, 28 novembre 2018, *M. M.*, n° 15003496
CNDA, 17 octobre 2018, *M. K.*, n° 18001386.

B. COUR DE CASSATION

Trib. cass. sect. crim., 8 prairial an 8, *Bull.* n° 353.
Trib. cass. sect. crim., 27 vendémiaire an 9, *Bull.* n° 22
Trib. cass. sect. crim., 6 messidor an 9, *Bull.* n° 235
Cass. civ., 28 août 1809, *Bull.* n° 92
Cass. civ., 30 avril 1810, *Bull.* n° 20
Cass. civ., 5 mars 1817, *Bull.* n° 20
Cass. civ., 2 avril 1817, *Bull.* n° 26
Cass. civ., 21 juillet 1817, *Bull.* n° 76
Cass. civ., 12 août 1818, *Bull.*, n° 65
Cass. civ., 10 novembre 1818, *Bull.* n° 74
Cass. civ., 9 décembre 1818, *Bull.* n° 87
Cass. civ., 3 février 1819, *Bull.* n° 10
Cass. civ., 19 mai 1819, *Bull.*, n° 42
Cass. civ. 10 août 1819, *Bull.*, n° 56
Cass. civ. 17 novembre 1819, *Bull.* n° 63
Cass. civ., 20 décembre 1819, *Bull.* n° 71
Cass. civ., 25 janvier 1820, *Bull.* n° 13
Cass. civ., 10 mai 1820, *Bull.* n° 44
Cass. civ., 3 avril 1821, *Bull.* n° 25
Cass. civ., 9 mai 1821, *Bull.* n° 35
Cass. civ., 26 novembre 1821, *Bull.*, n° 80
Cass. civ., 9 janvier 1822, *Bull.* n° 4
Cass. civ., 30 janvier 1822, *Bull.* n° 7
Cass. civ., 7 janvier 1824, *Bull.* n° 2

Cass. civ., 16 février 1824, *Bull.* n° 16
Cass. civ., 8 mars 1824, *Bull.*, n° 27
Cass. civ., 4 janvier 1825, *Bull.* n° 4
Cass. civ., 22 février 1825, *Bull.* n° 27
Cass. civ., 25 juillet 1826, *Bull.* n° 74
Cass. civ., 13 décembre 1826, *Bull.* n° 98
Cass. civ., 17 mars 1827, *Bull.* n° 15
Cass. civ., 16 mai 1827, *Bull.* n° 48
Cass. civ., 30 mars 1830, *Bull.* n° 25
Cass. civ., 29 août 1831, *Bull.* n° 80
Cass. civ., 31 août 1831, *Bull.* n° 82
Cass. civ., 2 mai 1832, *Bull.* n° 26
Cass. civ., 16 mai 1832, *Bull.* n° 31
Cass. civ., 16 décembre 1833, *Bull.* n° 99
Cass. civ., 15 juillet 1834, *Bull.* n° 74
Cass. civ., 9 mars 1836, *Bull.* n° 26
Cass. civ., 25 janvier 1837, *Bull.* n° 10
Cass. civ., 15 mai 1839, *Bull.*, n° 65
Cass. civ., 30 mai 1840, *Bull.* n° 50
Cass. civ., 23 juin 1840, *Bull.* n° 93
Cass. civ., 28 décembre 1840, *Bull.* n° 155
Cass. civ., 21 novembre 1843, *Bull.* n° 89
Cass. civ., 15 mai 1850, *Bull.*, n° 49
Cass. civ. 18 novembre 1851, *Bull.* n° 155
Cass. civ., 15 mars 1852, *Bull.* n° 24
Cass. civ., 31 décembre 1855, *Bull.* n° 115
Cass. civ., 24 août 1857, *Bull.* n° 70
Cass. civ., 2 mai 1860, *Bull.* n° 72
Cass. civ., 20 novembre 1860, *Bull.* n° 155
Cass. civ., 17 décembre 1861, *Bull.* n° 159
Cass. civ., 16 mars 1870, *Bull.* n° 64
Cass. civ., 27 janvier 1874, *Bull.* n° 20
Cass. civ., 9 mars 1880, *Bull.* n° 41
Cass. civ., 1^{er} décembre 1880, *Bull.* n° 199

Cass. civ., 11 juin 1890, *Bull.* n° 116
Cass. ch. Réunion, 3 juin 1899, *Bull.*, n° 144
Cass. ch. Réunion, 12 juillet 1906, *Bull.*, n° 283
Cass. soc., 18 décembre 1952, *Bull.* IV, n° 930, p. 667.
Cass. com., 7 décembre 1954, *D.*, 1955, p. 110, note Crémieux
Civ., 16 décembre 1964, *Bull. civ.* I, n° 574, p. 444
Cass. com., 17 mars 1965, *Bull. civ.* IV, n° 203
Cass. crim., 19 janvier 1971, n° 70-90567, *Bull.*, n° 17
Cass. 1^{ère} civ., 5 mai 1971, n° 69-14432, *Bull.*, n° 153
Cass. civ. 1^{ère}, 13 mars 1979, n° 77-15.344, *Bull.*, n° 89
Cass. civ. 2^e, 20 juin 1985, n° 83-14776, *Bull. civ.*, II, n° 123, p. 83.
Cass. com., 26 janvier 1988, n° 86-16643, *Bull. civ.*, IV, n° 48
Cass. soc., 16 janvier 1990, n° 87-43.532, inédit
Cass. ass. plén., 15 mai 1992, n° 90-12.705, *Bull. civ.*, n° 6, p. 12
Cass. civ. 3^e, 10 mars 1993, n° 91-17910, *Bull.* n° 35
Cass. civ. 3^e, 1^{er} décembre 1993, n° 91-22232, *Bull.* n° 156
Cass. com., 11 juin 1996, n° 94-15534, *Bull.*, n° 166
Cass. soc., 5 février 1997, n° 95-44846, inédit.
Cass. civ. 2^e, 5 juillet 2000, n° 97-21606, *Bull.*, n° 110
Cass. civ. 3, 13 décembre 2000, n° 97-20989, *Bull.*, n° 191
Cass. soc., 13 mars 2001, n° 00-40944, *D.*, 2002, p. 241, note Puigelier
Cass. civ. 2^e, 5 avril 2001, n° 98-23.339, *Bull. civ.*, II, n° 72
Cass. civ. 1^{ère}, 3 juillet 2001, n° 99-18.867, *Bull. civ.* I, n° 197
Cass. crim., 6 novembre 2001, n° 01-80451, *Bull.*, n° 229
Cass. crim., 3 avril 2002, n° 01-81592, *Bull.*, n° 75
Cass. ass. plén., 19 décembre 2003, n° 02-14783, *Bull. ass. plén.*, n° 8
Cass. ass. plén., 29 octobre 2004, n° 03-11238, *Bull. civ.*, n° 12
Cass. civ. 1^{ère}, 9 novembre 2004, n° 00-19318, *D.*, 2004, p. 3191
Cass. com., 31 mars 2005, n° 02-17025, *Bull.*, n° 121
Cass. civ. 3^e, 13 juillet 2005, n° 04-17727, *Bull.*, n° 159
Crim., 27 juin 2006, n° 05-87343, *Bull.*, n° 196
Cass. ass. plén., 27 octobre 2006, n° 05-18977, *Bull. ass. plén.*, n° 13
Cass. com., 19 décembre 2006, n° 05-13826, inédit
Cass. ass. plén., 10 avril 2009, n° 08-10154, *Bull. ass. plén.*, n° 4

Cass. soc., 6 mai 2009, n° 07-44692, *Bull.*, n° 122
Cass. soc., 20 octobre 2010, n° 08-19748, *Bull.*, n° 242
Cass. com., 7 juin 2011, n° 10-12.038, inédit
Cass. civ. 3^e, 19 décembre 2012, n° 11-21340, *Bull.*, n° 192
Cass. com., 22 janvier 2013, n° 11-26.352, inédit
Cass. civ. 2^e, 21 mars 2013, *M. X.*, n° 12-15.326, *Bull.*, n° 54
Cass. civ. 2^e, 18 septembre 2014, n° 13-14650, *Bull.*, n° 188
Cass. civ. 3^e, 26 novembre 2014, n° 13-22067, *Bull.*, n° 159
Cass. ass. plén., 5 décembre 2014, n° 13-19674, *Bull. ass. plén.*, n° 3
Cass. civ. 3^e, 8 janvier 2015, n° 13-14348, *Bull.*, n° 81
Cass. ass. plén., 3 juillet 2015, n° 14-21323, *Bull. ass. plén.*, n° 4
Cass. civ. 1^{ère}, 12 novembre 2015, n° 14-21725, *Bull.*, n° 839
Cass. soc., 18 janvier 2017, n° 15-24050, au bulletin
Cass. civ. 1^{ère}, 9 juin 2017, n° 16-15637, *D.*, 2017, p. 1306
Cass. civ. 1^{ère}, 5 juillet 2017, n° 16-15223, au Bulletin
Cass. civ., 31 janvier 2018, n° 16-23591, inédit
Cass. civ. 2^e, 13 juin 2019, n° 18-17911, inédit

C. DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

CC, 2 juin 1987, n° 87-226 DC, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*
CC, 29 décembre 1998, n° 98-405 DC, *Loi de finances pour 1999*
CC, 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*
CC, 3 décembre 2009, n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*
CC, 14 octobre 2011, n° 2011-182 QPC, *Tarassi*
CC, 29 décembre 2014, n° 2014-708 DC, *Loi de finances rectificative pour 2014*
CC, 6 août 2015, n° 2015-717 DC, *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*
CC, 21 juin 2019, n° 2019-781 QPC, *Section française de l'observatoire international des prisons*

D. DÉCISIONS DU TRIBUNAL DES CONFLITS

TC, 12 novembre 1984, n° 02359, *Société Sogedis*, rec. 451

TC, 15 décembre 2003, *URSAFF de la Gironde et a.*, n° C3383, inédit

II. JURIDICTIONS EUROPÉENNES

A. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CEDH, 19 avril 1994, *Van de Hurk c. Pays-Bas*, n° 16034/90, série A, n° 288, obs. Sudre
CEDH, 9 décembre 1994, *RUIZ TORIJA C. ESPAGNE*, n° 18390/91, D., 1996, p. 202, obs. Fricero. Cf. n° 602 ; 989

CEDH, 9 décembre 1994, *HIRO BALANI C. ESPAGNE*, n° 18064/91, D., 1996, p. 202, obs. Fricero. Cf. n° 602 ; 989

CEDH, 20 novembre 2000, *Ex-roi de Grèce et a. c. Grèce*, n° 25701/04

CEDH, 7 juin 2001, *Mme Kress*, n° 39594/98, §40, *RFDA*, 2001, p. 1011

CEDH, 27 mai 2004, *Rizos et Daskas c. Grèce*, n° 65545/01

CEDH, 14 juin 2005, *Menet c. France*, n° 39553/02

CEDH, 7 mars 2006, *Donadzé c. Autriche*, n° 74644/01

CEDH, 14 novembre 2006, *Louis c. France*, n° 44301/02

CEDH, 10 avril 2007, *Panarisi c. Grèce*, n° 46794/99

CEDH, 6 décembre 2007, *Katrami c. Grèce*, n° 19331/05

CEDH, 6 décembre 2007, *De Franchis c. France*, n° 15589/05

CEDH, 4 juin 2013, *Marc-Antoine c. France*, n° 54984/09

B. COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS PUIS DE L'UNION EUROPÉENNE

CJCE, 22 mai 2003, *France c. Commission*, C-393/01, n° 62

CJCE, 29 juin 2004, *Commission c. Conseil*, C-110/02, n° 52

CJCE, 11 novembre 2004, *Portugal c. Commission*, C-249/02, n° 47

CJCE, 21 juillet 2005, *Grèce c. Commission*, C-370/03, n° 58

CJCE, 30 mai 2006, C-317/04, *Parlement c. Conseil*, n° 70

CJCE, 22 juin 2006, *Commission c. Conseil*, C-399/03, n° 39

CJCE, 22 juin 2006, *Belgique c. Commission*, C-182/03

CJCE, 6 mai 2008, *Parlement c. Conseil*, C-133/06, n° 68

CJUE, 30 avril 2009, *Italie et Donnici c. Parlement*, C-393/07, n° 76

CJUE, 22 octobre 2013, *Commission c. Conseil*, C-137/12, n° 77

CJUE, 28 avril 2015, *Commission c. Conseil*, C-28/12, n° 57

CJUE, 1^{er} décembre 2015, *Parlement c. Conseil*, C-124/13, n° 83

CJUE, 23 décembre 2015, *Parlement c. Conseil*, C-595/14, n° 44

C. CONSEIL CONSULTATIF DES JUGES EUROPÉENS

CCJE, avis n° 11, 2008, n° 39

III. JURIDICTIONS INTERNATIONALES

CIJ, 28 novembre 1958, *Application de la convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs (Pays-Bas c. Suède)*, CIJ Rec. 1958, p. 62

Canada – Certaines mesures affectant l'industrie automobile, 31 mai 2000,
WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R

Canada – Exportations de blé et importations de grains, 30 août 2004, WT/DS276/AB/R

ANNEXE – DONNÉES STATISTIQUES

L'annexe recueille les données statistiques relatives à l'usage de l'économie des moyens réalisées pour cette étude. Pour leur analyse dans le cœur des développements, cf. n° 180 et s. ; 339 et s. ; 409 ; 413 ; 419 ; 421 ; 425. Elles ont été classées selon l'ordre suivant :

1. Décisions d'annulation pour excès de pouvoir prononcées par le **Conseil d'Etat** de 2012 à 2015
2. Décisions d'annulation pour excès de pouvoir prononcées par le Conseil d'Etat pour les années 2012 ; 2013 ; 2014 ; 2015 ; 2000 ; 1990 ; 1950
3. Décisions d'annulation prononcées par le **Conseil d'Etat en cassation** en 2014
4. Décisions d'annulation pour excès de pouvoir prononcées par les **tribunaux administratifs** (100 premières décisions)
 - de Lille, janvier 2017
 - de Paris, janvier 2017
 - de Marseille, janvier 2017
5. Décisions d'annulation prononcées par l'Assemblée plénière de la **Cour de cassation**, 2000 à 2015
6. Décisions de non conformité prononcées par le **Conseil constitutionnel**
 - sur question prioritaire de constitutionnalité, 2010 à 2018
 - sur recours *a priori*, 2007 à 2017
7. Décisions d'annulation prononcées par la **Cour de justice de l'Union européenne** sur recours en annulation, 2000 à 2015
8. Décisions d'annulation prononcées par le **Tribunal de l'Union européenne** saisi d'un recours en annulation, 2015

DÉCISIONS D'ANNULATION PRONONCÉES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT
SAISI D'UN RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR EN PREMIER ET DERNIER RESSORT

—
2012 à 2015

Indications quant au recours à l'économie des moyens

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	481
<i>Nombre total de décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	<i>284 (59%)</i>

DÉCISIONS D'ANNULATION ACCUEILLANT ENTIÈREMENT LA DEMANDE DU REQUÉRANT	342
<i>Décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	<i>250 (73,1%)</i>

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	481
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	<i>139 (28,9%)</i>
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	<i>330 (68,6%)</i>
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne</i>	<i>12 (2,5%)</i>

— 2012 —

Indications quant au recours à l'économie des moyens

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	112
<i>Nombre total de décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	<i>69</i>

DÉCISIONS D'ANNULATION ACCUEILLANT ENTIÈREMENT LA DEMANDE DU REQUÉRANT	82
<i>Décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	60 (73,2%)

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	112
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	43 (38,4%)
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	68 (60,7%)
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne externe</i>	1 (0,9%)

– 2013 –

Indications quant au recours à l'économie des moyens

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	132
<i>Nombre total de décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	74 (56,1%)

DÉCISIONS D'ANNULATION ACCUEILLANT ENTIÈREMENT LA DEMANDE DU REQUÉRANT	90
<i>Décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	65 (72,2%)

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	132
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	35 (26,5%)
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	94 (71,2%)
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne externe</i>	3 (2,3%)

– 2014 –

Indications quant au recours à l'économie des moyens

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	119
<i>Nombre total de décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	<i>72 (60,5%)</i>
DÉCISIONS D'ANNULATION ACCUEILLANT ENTIÈREMENT LA DEMANDE DU REQUÉRANT	80
<i>Décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	<i>64 (80%)</i>

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	119
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	<i>27 (22,7%)</i>
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	<i>89 (74,8%)</i>
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne externe</i>	<i>3 (2,5%)</i>

– 2015 –

Indications quant au recours à l'économie des moyens

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	118
<i>Nombre total de décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	<i>69 (58,5%)</i>
DÉCISIONS D'ANNULATION ACCUEILLANT ENTIÈREMENT LA DEMANDE DU REQUÉRANT	90
<i>Décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	<i>61 (67,8%)</i>

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	118
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	<i>34 (28,8%)</i>

<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	79 (66,9%)
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne externe</i>	5 (4,2%)

DÉCISIONS D'ANNULATION PRONONCÉES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT
SAISI D'UN RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR EN PREMIER ET DERNIER RESSORT

– Année 2000 –

Indications quant au recours à l'économie des moyens

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	352
<i>Nombre total de décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	162 (46%)

DÉCISIONS D'ANNULATION ACCUEILLANT ENTIÈREMENT LA DEMANDE DU REQUÉRANT	312
<i>Décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	151 (48,4%)

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	352
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	83 (23,6%)
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	266 (75,6%)
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne</i>	3 (0,85%)

DÉCISIONS D'ANNULATION PRONONCÉES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT
SAISI D'UN RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR EN PREMIER ET DERNIER RESSORT

– Année 1990 –

Indications quant au recours à l'économie des moyens

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	103
<i>Nombre total de décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	56 (54,4%)

DÉCISIONS D'ANNULATION ACCUEILLANT ENTIÈREMENT LA DEMANDE DU REQUÉRANT	91
<i>Décisions d'annulation contenant la phrase-type</i>	54 (59,3%)

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	103
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	49 (45,6%)
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	54 (52,4%)
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne</i>	0

DÉCISIONS D'ANNULATION PRONONCÉES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT
SAISI D'UN RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR EN PREMIER ET DERNIER RESSORT

– Année 1950 –

Indications quant à la répartition des motifs d'illégalité

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	158
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité externe</i>	46 (29,1%)
<i>Décisions d'annulation fondées uniquement sur un motif de légalité interne</i>	109 (68,9%)
<i>Décisions d'annulation fondées sur un motif de légalité externe et un motif de légalité interne</i>	3 (1,9%)

DÉCISIONS D'ANNULATION PRONONCÉES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT EN CASSATION

– Année 2014 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	981
<i>Nombre de décisions d'annulation contenant la phrase-type indiquant le recours à l'économie des moyens</i>	685 (69,8%)

DÉCISIONS D'ANNULATION POUR EXCÈS DE POUVOIR
PRONONCÉES PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LILLE

– 100 premières décisions de janvier 2017 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	100
<i>Nombre de décisions d'annulation contenant la phrase-type indiquant le recours à l'économie des moyens</i>	76
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	82

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION AVEC PLURALITÉ DE MOYENS INVOQUÉS	88
<i>Nombre de décisions d'annulation contenant la phrase-type indiquant le recours à l'économie des moyens</i>	76 (86%)
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	82 (93%)

DÉCISIONS D'ANNULATION POUR EXCÈS DE POUVOIR
PRONONCÉES PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MARSEILLE

– 100 premières décisions de janvier 2017 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	100
<i>Nombre de décisions d'annulation contenant la phrase-type indiquant le recours à l'économie des moyens</i>	67
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	71

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION AVEC PLURALITÉ DE MOYENS INVOQUÉS	76
<i>Nombre de décisions d'annulation contenant la phrase-type indiquant le recours à l'économie des moyens</i>	67 (88%)
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	71 (93%)

DÉCISIONS D'ANNULATION POUR EXCÈS DE POUVOIR
PRONONCÉES PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

– 100 premières décisions de janvier 2017 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	100
<i>Nombre de décisions d'annulation contenant la phrase-type indiquant le recours à l'économie des moyens</i>	77
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	87

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION AVEC PLURALITÉ DE MOYENS INVOQUÉS	90
<i>Nombre de décisions d'annulation contenant la phrase-type indiquant le recours à l'économie des moyens</i>	77 (86%)
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	87 (96%)

DÉCISIONS D'ANNULATION PRONONCÉES PAR L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DE LA COUR DE
CASSATION

– Années 2000 à 2015 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	81
<i>Décisions économisant des moyens invoqués</i>	18 (22,2%)

DÉCISIONS D'ANNULATION EN CAS DE PLURALITÉ DE MOYENS	30
<i>Décisions économisant des moyens invoqués</i>	18 (60%)

DÉCISIONS DE NON CONFORMITÉ
 PRONONCÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
 SAISI D'UNE QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– 2010 à 2018 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS DE NON CONFORMITÉ	201
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	92 (45,8%)

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS DE NON CONFORMITÉ AVEC PLURALITÉ DE MOYENS INVOQUÉS	118
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	92 (78%)

DÉCISIONS DE NON CONFORMITÉ
 PRONONCÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SAISI D'UN RECOURS *A PRIORI*

– 2007 à 2017 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS DE NON CONFORMITÉ	128
Nombre de décisions contenant la formule-type indiquant le recours à l'économie des moyens	35 (27,3%)

DÉCISIONS D'ANNULATION
 PRONONCÉES PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (EX CJCE)
 SAISIE D'UN RECOURS EN ANNULATION

– 2000 à 2015 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	81
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	33 (40,7%)

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION AVEC PLURALITÉ DE MOYENS INVOQUÉS	65
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	33 (50,8%)

DÉCISIONS D'ANNULATION
PRONONCÉES PAR TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE (EX TPICE)
SAISI D'UN RECOURS EN ANNULATION

– 2015 –

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION	150
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	78 (52%)

NOMBRE TOTAL DE DÉCISIONS D'ANNULATION AVEC PLURALITÉ DE MOYENS INVOQUÉS	128
Nombre de décisions économisant des moyens invoqués (avec ou sans phrase-type)	78 (60,9%)

INDEX

(les numéros indiqués renvoient aux numéros de paragraphe)

A

Annulation conditionnelle : 485
Annulation partielle : 477 et s. ; 697 et s. ;
794
Arguments : 8 et s. ; 549 et s. ; 653 et s.
Autorité de chose jugée : 277 et s. ; 458 ;
942 ; 1053
Appel : 33
- intérêt à agir : 454 ; 1016 et s.
- effet substitutif : 284 ; 845 et s.
- office du juge : 1030 et s.
- priorité des moyens : 792

B

Bilan (méthode) : 487 et s. ; 501 et s. ;
534

C

Cassation
- office du juge : 237 ; 1037 et s.
- intérêt à agir : 1016 et s.
- économie des moyens en cassation :
406 et s. ; 286
- cassation sans renvoi : 286 ; 796
Choix du moyen : 147 et s. ; 771 et s.
Conseil constitutionnel : 415 et s. ; 139 ;
264 ; 944
Contentieux contractuel : 488 et s. ; 532 ;
624 ; 625

Contentieux de l'excès de pouvoir : v. Juge
de l'excès de pouvoir
Contentieux indemnitaire : 456 et s. ; 528 ;
624 ; 627 ; 627 ; 632 ; 658 ; 789
Cour de cassation : 286 ; 337 ; 338 ; 373 ;
410 et s.
Cour internationale de justice : 53 ; 251 ;
264
Cour de justice de l'Union européenne :
52 ; 422 et s.
Cour européenne des droits de l'homme :
52 ; 602 ; 989 et s.

D

Demande en appréciation de régularité :
689 ; 712 ; 722 et s. ; 745

Détournement de pouvoir : 117 et s. ;
170 et s. ; 524

E

EDEN : v. *Société EDEN*
Erreur de droit implicite : 1004 et s.
Equivalence des moyens : 507 et s.

F

Faute : v. Contentieux indemnitaire
Fins de non-recevoir : 130 et s. ; 133 ;
147 ; 216 ; 235 ; 362 ; 577 ; 624 ; 626 ;

641 ; 642

G

Gravité des illégalités : 522 et s.

I

Implicite : v. Rejet implicite

Incompétence

- de la juridiction : 381 ; 788 ; 961
- de l'auteur de l'acte administratif : 527 ; 754

Infra petita : 447 ; 876 et s. ; 883

Injonction : 435 et s. ; 799 et s. ; 1020 ; 1031

Injonction conditionnelle : 482 et s.

Interdiction de l'économie des moyens : 667 et s.

Interprétation des écritures des parties : 563 et s.

Inquisitorial (caractère du procès) : 213 ; 566 et s. ; 815

Invocation du moyen : 566 et s.

J

Juge de l'excès de pouvoir : 58 ; 265 et s. ; 342 et s. ; 385 et s. ; 624 ; 625 ; 631

Jugement pour faire reste de droit : 130 ; 334 ; 381 ; 641

M

Modulation dans le temps des effets des décisions : 491 et s. ; 976

Motivation : 228 et s.

- motivation insuffisante : 875

- motifs implicites : 998

- motifs surabondants : 197 ; 351 ; 361 ; 364 et s. ; 608 et s. ; 1046 et s.

Moyens

- définition : 7 et s.

- de défense : 624 ; 633 ; 640 et s.

- distinction des moyens (portée, objet, gravité) : 511 et s.

- d'ordre public : 235 ; 527 ; 589 et s. ; 680 ; 787 ; 882 et s. ; 955 et s. ; 993 ; 1007 et s.

- fonctions du moyen : 14 et s. ; 312 et s.

- inopérants : 236 ; 605 et s. ; 645 et s. ; 965 et s. ; 994 ; 1009

- insusceptibles de modifier la solution : 449 ; 547 et s. ; 599

O

Obiter dictum : 143 et s. ; 195 et s.

Omnia petita (obligation de statuer) : 243 et s.

P

Pleine juridiction, plein contentieux : 480 ; 489 et s. ; 742 et s. ; 795 ; 801 ; 1068 et s.

Principe dispositif : 250 et s. ; 447 ; 572 ; 588 ; 686 ; 709

Priorisation des moyens : 771 et s.

Q

Question préjudicielle : 779 et s.

Question prioritaire de constitutionnalité : 626 ; 659 ; 713 ; 782 et s. ; 944

R

Rapporteur : 80 et s.
Rapporteur public : 85 et s. ;
853 et s. ; 864 et s.
Ratio decidendi : 195 et s.
Recours en appréciation de légalité :
681 et s.
Recours en rectification d'erreur
matérielle : 906 et s.
Répétition des recours : 285 et s. ; 667 ;
717 ; 721
Restriction des moyens invocables :
734 et s. ; 736 et s.
Rejet implicite des moyens : 6 ; 134 ;
235 et s. ; 238 ; 595 ; 465 ; 648 ;
692 et s. ; 700 et s. ; 775 ; 797 ; 818 et s. ;
940 et s.
Rejet lapidaire d'un moyen : 203 ; 241 ;
496 ; 699 et s.
Responsabilité pour faute, responsabilité
sans faute : v. Contentieux indemnitaire

S

Saisine d'office des moyens : 710 et s.
Société EDEN (jurisprudence) : 148 ; 435 ;
463 et s. ; 519 ; 631 ; 774 et s. ; 797 et s. ;
980 et s. ; 997 et s. ; 1017 et s. ; 1031
Statistiques : 180 et s. ; 339 et s. ; 409 ;
413 ; 419 ; 421 ; 425
Substitution de motifs : 306 ; 472
Surabondance : v. Motifs surabondants
Syllogisme : 186 et s. ; 77

U

Ultra petita : 356 et s.

V

Vice d'incompétence : v. incompétence
Vice de légalité externe : 175 et s. ; 278
et s. ; 305 et s. ; 440 et s. ; 591 et s. ;
742 et s. ; 749 et s. ; 813 et s. ; 874 et s.
Visas : 916 et s. ; 945 ; 979 ; 985 ; 1010

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. DÉTERMINATION DE L'OBJET DE L'ÉTUDE	3
<i>A. Une étude portant sur le silence du juge à l'égard des moyens</i>	3
1. Un silence du juge : l'économie de réponse expresse	3
2. L'objet du silence : les moyens	5
a. Définition du moyen.....	5
b. Fonctions du moyen.....	9
<i>B. La double dimension de l'économie des moyens : un droit au silence, une pratique du silence</i>	10
<i>C. De l'économie des moyens au principe de l'économie des moyens</i>	11
<i>D. Une définition large de l'économie des moyens</i>	14
1. Un objet restreint par rapport à la définition universelle de l'économie des moyens.....	14
2. Un objet élargi par rapport aux définitions généralement adoptées en contentieux administratif.....	20
II. INTÉRÊT DU SUJET	23
<i>A. L'intérêt croissant de la doctrine à l'égard de l'économie des moyens</i>	23
1. Une technique souvent critiquée.....	23
2. Une technique au cœur des problématiques contemporaines du contentieux administratif.....	26
3. Une technique remise en cause	27
<i>B. Le déficit d'études sur l'économie des moyens</i>	28
<i>C. Intérêts pour les acteurs du procès administratif</i>	29
III. CADRE DE L'ÉTUDE	31
<i>A. Champ de l'étude</i>	31
<i>B. Méthodologie de l'étude</i>	37
IV. THÈSE DÉFENDUE	40
<i>A. Hypothèses de recherche et problématique</i>	41
<i>B. La thèse et le plan de l'étude</i>	45
PARTIE I. CRISE DE LA PRATIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	47
TITRE 1. LA CRISE CHRONIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS : UNE MÉTHODE CONTESTÉE	51
CHAPITRE 1. LES FONCTIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	53

SECTION 1. UNE MÉTHODE POUR RECHERCHER LA SOLUTION	56
§1. ANTICIPATIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS DANS LA RECHERCHE DE LA SOLUTION.....	56
<i>A. L'économie des moyens anticipée par le rapporteur</i>	<i>57</i>
1. Examen en principe exhaustif de l'ensemble des moyens dans la note du rapporteur	57
2. Anticipation de l'économie des moyens dans le projet de décision du rapporteur.....	58
<i>B. L'économie des moyens anticipée par le rapporteur public.....</i>	<i>58</i>
1. La compatibilité de l'économie des moyens avec les fonctions du rapporteur public	59
a. Première interprétation : les fonctions du rapporteur public n'impliquent pas par principe l'examen exhaustif des moyens	59
b. Seconde interprétation : les fonctions du rapporteur public impliquent par principe l'examen exhaustif des moyens.....	60
2. Les techniques d'anticipation de l'économie des moyens dans la pratique des rapporteurs publics	62
a. Le rapporteur public indiquant une possible économie de moyens à la formation de jugement	63
b. Le rapporteur public orientant ses conclusions en fonction d'une possible économie de moyens.....	64
c. Le rapporteur public pratiquant lui-même l'économie des moyens	65
§2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ET LE DÉCALAGE ENTRE RAISONNEMENT RÉEL ET RAISONNEMENT EXPOSÉ DANS LES MOTIFS.....	67
<i>A. Hypothèse de la correspondance : l'économie des moyens comme reflet du raisonnement réel du juge</i>	<i>67</i>
1. Le principe d'économie comme méthode de recherche de la solution.....	68
2. Le rôle structurant des moyens dans la réflexion du juge	69
<i>B. Hypothèse de la discordance : l'économie des moyens comme rupture entre raisonnement réel et raisonnement exposé dans les motifs.....</i>	<i>72</i>
1. La réduction du débat contentieux par l'économie des moyens	72
2. La possible économie de moyens déterminants pour le choix de la solution.....	73
a. Contenu de l'hypothèse : l'influence des moyens économisés sur la décision du juge	73
b. Illustration de l'hypothèse : la théorie du « détournement de pouvoir implicite »	74
SECTION 2. UNE METHODE POUR MOTIVER LA SOLUTION	78
§1. UNE MÉTHODE DE CHOIX DES MOTIFS.....	78
<i>A. La liberté de ne pas se prononcer sur certains moyens.....</i>	<i>79</i>
1. Une liberté permettant de contourner les difficultés	79
a. Une technique rédactionnelle facilitant l'adoption d'une solution commune.....	79
b. Une technique permettant de contourner les moyens délicats	80
c. La « stratégie d'évitement », exemple du silence répété sur l'intérêt à agir des parlementaires	82
2. Une liberté permettant de maîtriser l'évolution de la jurisprudence.....	84
a. L'économie des moyens, outil de maîtrise du temps jurisprudentiel.....	86
b. L'économie des moyens, miroir de l'obiter dictum	88
<i>B. La liberté de choisir entre deux motifs d'annulation.....</i>	<i>90</i>
1. Le principe de la liberté du choix.....	92

2. Les facteurs du choix	93
a. Typologie générale des facteurs de choix	94
b. Analyse de choix particuliers	102
§2. UNE MÉTHODE DE FORMULATION DES MOTIFS	109
<i>A. Une méthode de construction de la démonstration</i>	109
1. L'économie des moyens, technique de rédaction du syllogisme	109
2. L'économie des moyens, technique de concentration des motifs sur la justification du dispositif.....	112
a. L'économie des moyens et l'opposition démonstration / argumentation	112
b. L'économie des moyens et l'opposition ratio decidendi / obiter dictum	115
<i>B. Une méthode d'abrègement de la motivation</i>	119
1. L'économie des moyens facteur de brièveté	119
a. Économie des moyens et brièveté, deux questions distinctes	119
b. Économie des moyens et brièveté, deux questions croisées	120
2. L'économie des moyens et les fonctions de la brièveté.....	121
a. Économie de moyens, économie de temps.....	121
b. Économie de moyens, économie de risques.....	124
c. Économie des moyens et autorité du juge.....	126
d. Économie des moyens et cohérence des motifs	127
CHAPITRE 2. LES CRITIQUES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	133
SECTION 1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME RÉALISATION INCOMPLÈTE DE L'OFFICE DU JUGE	134
§1. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DES OBLIGATIONS DU JUGE	134
<i>A. Une réalisation incomplète de l'obligation de motivation</i>	134
1. L'économie des moyens et la fonction de transparence de la motivation	136
2. L'économie des moyens et la fonction de contrôle par le juge supérieur de la motivation	139
3. L'économie des moyens et la fonction pédagogique de la motivation.....	141
<i>B. Une réalisation incomplète de l'obligation de statuer omnia petita</i>	145
1. La conception en vigueur de l'omnia petita : l'obligation de statuer relativisée par le non-lieu.....	146
2. Une conception alternative de l'omnia petita : l'obligation absolue de statuer exhaustivement sur toute la matière litigieuse	148
§2. UNE RÉALISATION INCOMPLÈTE DES FINALITÉS DE L'OFFICE JURIDICTIONNEL.....	153
<i>A. Une réalisation incomplète des finalités générales de l'office juridictionnel</i>	154
1. L'économie d'un moyen comme abstention à trancher une contestation.....	154
2. L'économie d'un moyen comme abstention à mettre fin à une incertitude sur l'application du droit.....	155
3. L'économie d'un moyen comme abstention à faire œuvre jurisprudentielle	157
<i>B. Une réalisation incomplète des finalités particulières du juge de la légalité</i>	160
SECTION 2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS COMME RÉALISATION INEFFICACE DE L'OFFICE DU JUGE	164

§1. L'INEFFICACITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS POUR VIDER LE LITIGE : FORMULATION DE LA CRITIQUE.....	165
<i>A. Les effets de l'économie des moyens sur les conséquences de l'annulation</i>	<i>166</i>
1. L'économie d'informations quant à l'état du droit applicable	166
2. L'économie des motifs d'annulation, restriction de l'étendue de l'autorité de chose jugée	166
3. L'économie du moyen le plus efficace	168
<i>B. Les effets de l'économie des moyens sur l'efficacité de l'intervention juridictionnelle</i>	<i>172</i>
1. Une source d'insécurité juridique	172
2. Une source de répétition du contentieux.....	174
§2. L'INEFFICACITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS POUR VIDER LE LITIGE : ANALYSE DE LA CRITIQUE.....	179
<i>A. Une critique fondée sur une conception de l'efficacité du juge</i>	<i>179</i>
1. Une critique fondée sur une appréhension réaliste de l'intérêt du requérant.....	179
2. Une critique fondée sur une appréhension réaliste de la notion de litige	181
3. Une critique fondée sur une appréhension renouvelée du temps du procès	183
<i>B. Une critique relativisée.....</i>	<i>185</i>
1. De l'intérêt d'une annulation pour illégalité externe	185
2. Du bon usage de l'économie des moyens de légalité interne par le juge	187
3. De la responsabilité limitée de l'économie des moyens dans la répétition du contentieux.....	189
TITRE 2. LA CRISE ACTUELLE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS : UN USAGE DÉCLINANT	195
CHAPITRE 1. UNE TECHNIQUE ANCRÉE DANS LA PRATIQUE DU JUGE ADMINISTRATIF.....	197
SECTION 1. UN USAGE CARACTÉRISÉ DU JUGE ADMINISTRATIF.....	197
§1. UNE TECHNIQUE PROFONDÉMENT ÉTABLIE DANS LA PRATIQUE DU JUGE	200
<i>A. Identification du recours à l'économie des moyens dans la pratique du juge.....</i>	<i>200</i>
1. La présence de la formule-type indique la pratique de l'économie des moyens	201
2. L'absence de la formule-type n'indique pas nécessairement l'absence de toute économie de moyens.....	202
<i>B. Mesure de l'ancrage de l'économie des moyens dans la pratique du juge.....</i>	<i>203</i>
1. Une pratique ancienne	204
a. L'ancienneté de la technique de l'économie des moyens dans les décisions du juge administratif	204
b. Une technique antérieurement identifiée dans les arrêts de la Cour de cassation	208
2. Une pratique constante.....	208
3. Une pratique fréquente.....	209
a. La fréquence du recours à l'économie des moyens dans les décisions d'annulation pour excès de pouvoir du Conseil d'Etat	211
b. La fréquence du recours à l'économie des moyens dans les décisions d'annulation du Conseil d'Etat en cassation	212
c. La fréquence du recours à l'économie des moyens dans les décisions d'annulation pour excès de pouvoir des tribunaux administratifs	212

§2. UNE TECHNIQUE NON IMPOSEE AU JUGE.....	213
<i>A. Le principe : l'économie non obligatoire d'un moyen</i>	214
<i>B. L'exception : l'économie obligatoire d'un moyen</i>	221
1. Une exception relative : l'économie obligatoire du moyen non invoqué.....	221
a. L'interdiction de l'ultra petita englobant les moyens	221
b. Une interdiction à relativiser	223
2. Une exception écartée : l'économie obligatoire des moyens de fond suite à un constat d'irrecevabilité de la requête	225
a. Les problématiques soulevées par une réponse aux moyens de fond suite à un constat d'irrecevabilité.....	225
b. L'état du droit quant à la réponse aux moyens de fond suite à un constat d'irrecevabilité	230
SECTION 2. UN USAGE PRIVILÉGIÉ DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR	237
§1. LA NATURE DU LIEN ENTRE CONCEPTION CLASSIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR ET ÉCONOMIE DES MOYENS.....	238
<i>A. L'économie des moyens, corollaire de la conception classique du recours pour excès de pouvoir</i>	239
1. Les attributs de la conception classique du recours pour excès de pouvoir.....	239
2. L'économie des moyens, alignement de l'étendue de la motivation sur l'office du juge	241
<i>B. L'économie des moyens, expression de la conception classique du recours pour excès de pouvoir</i>	242
1. L'économie des moyens, technique de motivation d'un acte d'autorité	242
2. L'économie des moyens et l'esthétique d'un acte d'autorité.....	245
§2. LA VÉRIFICATION PAR ANALOGIE DU LIEN ENTRE CONCEPTION CLASSIQUE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR ET ÉCONOMIE DES MOYENS.....	246
<i>A. L'économie des moyens dans les recours en cassation</i>	246
1. L'économie des moyens par le juge de cassation administratif	247
a. L'office du juge de cassation administratif similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir.....	247
b. Une pratique similaire de l'économie des moyens	247
2. L'économie des moyens par le juge de cassation judiciaire.....	248
a. L'office du juge de cassation judiciaire similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir	248
b. Une pratique similaire de l'économie des moyens	249
<i>B. L'économie des moyens dans les autres recours objectifs</i>	250
1. L'économie des moyens par le juge constitutionnel	250
a. L'office du juge constitutionnel similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir	250
b. Une pratique similaire de l'économie des moyens	251
2. L'économie des moyens par le juge de l'annulation communautaire	253
a. Un office similaire à celui du juge de l'excès de pouvoir.....	253
b. Une pratique similaire de l'économie des moyens	254
CHAPITRE 2. UNE TECHNIQUE INADAPTÉE AU RENOUVEAU DES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF.....	257
SECTION 1. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LE POUVOIR D'INJONCTION	261

§1. LES TERMES DE LA CRISE : LES CONTRADICTIONS ENTRE ÉCONOMIE DES MOYENS ET INJONCTION.....	263
<i>A. L'opportunité discutée de l'économie des moyens en cas d'injonction.....</i>	263
1. L'économie des moyens comme source de paralysie du pouvoir d'injonction.....	263
2. L'économie des moyens comme instrument de maîtrise du pouvoir d'injonction	267
<i>B. La double irrégularité de l'économie des moyens en cas d'injonction.....</i>	269
1. Une pratique irrégulière du pouvoir d'injonction	269
2. Une pratique irrégulière de l'économie des moyens.....	271
§2. VERS LE DÉNOUEMENT DE LA CRISE : L'ENCADREMENT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS PAR L'ARRÊT SOCIÉTÉ EDEN.....	273
<i>A. Le refus d'une solution en aval de l'annulation : le dépassement de l'économie des moyens par l'extension des pouvoirs du juge de l'exécution</i>	273
1. Une proposition audacieuse de la cour administrative d'appel de Paris	274
2. Un refus opposé par le Conseil d'Etat	275
3. Les arguments au soutien de cette solution.....	276
<i>B. L'adoption d'une solution en amont de l'injonction : l'encadrement de l'économie des moyens par le juge de l'annulation</i>	279
1. La résistance de l'économie des moyens devant une réforme nécessaire.....	279
2. La régularisation de la jurisprudence commencée par l'arrêt Société EDEN.....	282
SECTION 2. L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS AVEC LES ALTERNATIVES À L'ANNULATION	286
§1. LES ALTERNATIVES À L'ANNULATION DÉPENDANT DIRECTEMENT DU MOTIF D'ILLÉGALITÉ	289
<i>A. L'extension d'anciennes techniques d'adaptation de la solution au motif d'illégalité.....</i>	290
1. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec l'annulation partielle	290
2. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec la modification directe de l'acte	293
<i>B. L'émergence de techniques nouvelles d'adaptation de la solution au motif d'illégalité.....</i>	295
1. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec l'injonction conditionnelle	295
2. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec l'annulation conditionnelle	297
§2. LES ALTERNATIVES À L'ANNULATION DÉPENDANT D'UN BILAN TENANT COMPTE DU MOTIF D'ILLÉGALITÉ	299
<i>A. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec la méthode du bilan dans le contentieux contractuel</i>	299
<i>B. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec la méthode du bilan dans la modulation des effets dans le temps d'une annulation.....</i>	304
<i>C. L'incompatibilité de l'économie des moyens avec l'extension de la méthode du bilan</i>	314
SECTION 3. LA SOURCE DE L'INCOMPATIBILITÉ DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS : LA REMISE EN CAUSE DE L'ÉQUIVALENCE DES MOYENS	320
§1. L'ÉQUIVALENCE DES MOYENS, FONDEMENT LOGIQUE DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	321
<i>A. Contenu explicite de l'équivalence : tous les moyens de légalité permettent l'annulation</i>	322
<i>B. Contenu implicite de l'équivalence : une conception indivisible de la légalité.....</i>	323
§2. L'ÉQUIVALENCE DES MOYENS DÉPASSÉE PAR LA SOPHISTICATION DES POUVOIRS JURIDICTIONNELS	325

<i>A. La distinction des conséquences de l'illégalité selon sa portée</i>	325
<i>B. La distinction des conséquences de l'illégalité selon son objet</i>	325
<i>C. La distinction des conséquences de l'illégalité selon sa gravité</i>	327
1. Une distinction difficile à appréhender	327
2. Une distinction employée par la doctrine	329
3. Une distinction employée par le juge.....	332
PARTIE II. REDÉFINITION DU DROIT DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS.....	341
TITRE 1. REDÉFINITION DES CONDITIONS L'ÉCONOMIE DES MOYENS, LE DROIT AU SILENCE.....	345
CHAPITRE 1. LA PRÉEXISTENCE D'UN RÉGIME UNIFIÉ DES CONDITIONS DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	347
SECTION 1. L'ÉCONOMIE DU MOYEN IRRÉGULIÈREMENT INVOQUÉ	353
§1. L'INVOCATION DU MOYEN, ÉLÉMENT DE RÉPARTITION DES ROLES PROCESSUELS.....	354
<i>A. Le principe de la nécessaire invocation du moyen, le juge lié aux parties</i>	355
<i>B. La technique de l'économie des moyens, le juge délié des parties</i>	357
1. L'invocation des moyens, entorse au caractère inquisitoire du procès administratif.....	358
2. L'économie des moyens, expression du caractère inquisitoire du procès administratif	359
§2. L'INVOCATION DU MOYEN COMME CONDITION DE L'OBLIGATION DE RÉPONSE EXPRESSE DU JUGE.....	362
<i>A. Une condition de l'obligation de réponse expresse aux moyens ordinaires</i>	362
1. Une condition rigoureuse : les exigences de l'invocation du moyen.....	363
a. Centralité de l'exigence d'invocation des moyens	363
b. Les exigences de l'invocation conditionnant l'obligation de réponse du juge.....	366
2. Une condition nécessaire : l'économie du moyen susceptible de modifier la solution mais non invoqué	370
<i>B. Une condition de l'obligation de réponse expresse aux moyens d'ordre public</i>	372
1. L'obligation de réponse aux moyens d'ordre public soumise en principe aux mêmes conditions que les moyens ordinaires	373
2. Le cas particulier du moyen d'ordre public non invoqué et susceptible de modifier la solution	375
a. La confirmation de la règle lorsque le moyen est infondé	375
b. L'exception à la règle lorsque le moyen est fondé	376
SECTION 2. L'ÉCONOMIE DU MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION DU LITIGE ...	377
§1. DISTINCTION DU MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION ET DU MOYEN INOPÉRANT	380
<i>A. Le moyen insusceptible de modifier la solution inclus dans une acception large de la notion de moyen inopérant</i>	385
<i>B. Le moyen insusceptible de modifier la solution exclu d'une acception stricte de la notion de moyen inopérant</i>	389

§2. APPLICATION DE LA CONDITION DE MOYEN INSUSCEPTIBLE DE MODIFIER LA SOLUTION DU LITIGE	392
<i>A. L'obligation de réponse expresse au moyen invoqué, susceptible de modifier la solution</i>	392
1. En cas d'accueil de la demande	393
2. En cas de rejet de la demande	394
<i>B. La non obligation de réponse expresse au moyen invoqué, insusceptible de modifier la solution</i>	396
1. Variété des cas de figure	396
a. En cas d'accueil de la demande	396
b. En cas de rejet de la demande	400
2. Une grille de lecture globale	403
a. Une grille de lecture applicable à l'économie des moyens inopérants	404
b. Une grille de lecture applicable à l'économie des arguments	407
c. Une grille de lecture applicable aux hypothèses d'économie en-deçà des moyens	408
d. Une grille de lecture applicable aux hypothèses d'économie au-delà des moyens	410
CHAPITRE 2. L'ÉMERGENCE DE RESTRICTIONS À L'ÉCONOMIE DES MOYENS.....	415
SECTION 1. L'ÉCONOMIE DES MOYENS INTERDITE	415
§1. MODALITÉS D'UNE INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	419
<i>A. L'interdiction totale : l'obligation de répondre expressément à l'ensemble des moyens</i>	422
1. Le champ des moyens concernés	422
2. L'exemple du recours en appréciation de légalité	423
<i>B. L'interdiction partielle : l'obligation de répondre expressément à l'ensemble des moyens accueillis</i>	427
1. Réponse explicite et réponse implicite	428
2. Réponse explicite motivée et réponse explicite lapidaire	432
§2. EFFICACITÉ D'UNE INTERDICTION DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	437
<i>A. Une efficacité bornée par les règles du contentieux administratif</i>	438
1. L'interdiction de l'économie des moyens ne conduit pas à un bilan de légalité complet	438
2. L'interdiction de l'économie des moyens ne conduit pas à un bilan de légalité parfait	442
3. L'interdiction de l'économie des moyens ne conduit pas à un bilan de légalité définitif	443
<i>B. La recherche d'une extension de l'office juridictionnel ?</i>	446
SECTION 2. L'ÉCONOMIE DES MOYENS ENCADRÉE	454
§1. CANTONNER LE DÉBAT CONTENTIEUX : LA RESTRICTION DES MOYENS INVOCABLES PAR LES PARTIES	456
<i>A. Restriction objective des moyens invocables</i>	458
1. Restrictions uniquement matérielles des moyens invocables	458
a. L'exclusion des vices propres	459
b. La limitation aux vices propres	463
2. Restrictions matérielles et temporelles des moyens invocables	465

B. Restriction subjective des moyens invocables.....	470
1. Développement des restrictions subjectives en contentieux administratif.....	470
a. La limitation des moyens invocables à ceux justifiant l'intérêt à agir.....	470
b. L'alignement des moyens invocables sur l'intérêt à agir.....	474
c. L'alignement des moyens invocables sur l'objet de la demande.....	476
2. Portée des restrictions subjectives sur le contentieux administratif.....	477
§2. ORDONNER LE DÉBAT CONTENTIEUX : LA PRIORISATION DES MOYENS EXAMINÉS PAR LE JUGE.....	481
A. Variété des priorisations de moyens préexistant à l'arrêt EDEN.....	482
1. Priorisations des moyens déterminées par les caractéristiques du moyen.....	483
a. Priorisation déterminée par la lourdeur d'examen du moyen.....	483
b. Priorisation déterminée par le contenu du moyen.....	488
c. Priorisation déterminée par la portée du moyen.....	495
2. Priorisations des moyens alignées sur la hiérarchisation des conclusions.....	500
B. Inachèvement des priorisations de moyens instaurées par l'arrêt EDEN.....	503
1. La double priorisation de l'arrêt EDEN.....	503
a. La priorisation des moyens soutenant la demande d'injonction.....	504
b. La priorisation des moyens en fonction de leur cause juridique.....	506
2. Une dérogation problématique au régime général des conditions de l'économie des moyens.....	514
TITRE 2. REDÉFINITION DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS, LA SIGNIFICATION DU SILENCE.....	521
CHAPITRE 1. LA PRÉEXISTENCE D'UN RÉGIME GÉNÉRAL DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS.....	523
SECTION 1. LES CONSÉQUENCES D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS RÉGULIÈRE : NI ACCUEIL NI REJET.....	524
§1. L'ÉCONOMIE D'UN MOYEN NE VAUT PAS ACCUEIL IMPLICITE.....	531
A. Les obstacles à l'accueil implicite du moyen économisé.....	531
B. L'économie de moyens susceptibles d'être rejetés selon le rapporteur public.....	534
§2. L'ÉCONOMIE D'UN MOYEN NE VAUT PAS REJET IMPLICITE.....	536
A. Les obstacles au rejet implicite du moyen économisé.....	537
B. L'économie de moyens susceptibles d'être accueillis selon le rapporteur public.....	540
SECTION 2. LES CONSÉQUENCES D'UNE ÉCONOMIE DE MOYENS IRRÉGULIÈRE.....	543
§1. NATURE DU VICE.....	543
A. Caractères du vice.....	543
1. Un caractère à préciser : un vice de légalité externe.....	543
a. Analyse prédominante d'une économie de moyens irrégulière : un vice d'insuffisance de motivation.....	544
b. Analyse alternative d'une économie de moyens irrégulière : un vice d'infra petita.....	545
2. Un caractère à interpréter : un « vice de nature à entraîner l'annulation de la décision ».....	547

3. Un caractère refusé : un vice d'ordre public.....	549
B. <i>Qualification du vice</i>	551
1. Qualification d'une économie de moyens irrégulière par le juge judiciaire	552
2. Qualification d'une économie de moyens irrégulière par le juge administratif.....	553
a. Constat de la variété des termes employés par le juge administratif	553
b. Proposition de rationalisation des termes employés par le juge administratif.....	557
§2. SANCTION DU VICE.....	559
A. <i>La sanction d'une économie de moyens irrégulière : l'état du droit</i>	559
1. L'annulation de la décision juridictionnelle viciée	559
2. La rectification de la décision juridictionnelle viciée.....	562
a. Une solution récente : l'ouverture du recours en rectification d'erreur matérielle à la sanction du défaut de réponse à moyen	563
b. Une solution délicate : l'imparfaite adéquation des conditions du recours en rectification avec les caractères du défaut de réponse à moyen	563
c. Une solution opportune : la complétude des voies de sanction d'un défaut de réponse à moyen.....	565
B. <i>La sanction d'une économie de moyens irrégulière : perspectives d'évolution</i>	566
1. L'extension de la sanction au défaut de visa du moyen économisé.....	566
a. Les éléments tendant à la consécration générale de la règle	567
b. Les obstacles à la sanction de la règle	569
c. Une règle particulièrement nécessaire en cas de rejet implicite des moyens.....	571
2. La sanction du défaut de réponse à moyen conditionnée par la valeur du moyen irrégulièrement économisé.....	573
a. Une perspective inspirée de solutions et pratiques en vigueur en contentieux administratif.....	574
b. Une perspective problématique quant à la qualité de la justice administrative	577
CHAPITRE 2. L'ÉMERGENCE D'UN RÉGIME ALTERNATIF DES CONSÉQUENCES DE L'ÉCONOMIE DES MOYENS	581
SECTION 1. REDÉFINITION DU SENS DU SILENCE : L'EXTENSION DU CHAMP DE L'IMPLICITE ...	581
§1. IDENTIFICATION DU REJET IMPLICITE D'UN MOYEN	585
A. <i>Les hypothèses de rejet implicite préexistant aux restrictions de l'économie des moyens</i>	588
1. Rejet implicite d'un moyen d'ordre public.....	588
a. Les conditions du rejet implicite d'un moyen d'ordre public	588
b. Le rejet implicite des moyens d'ordre public comme méthode jurisprudentielle.....	591
2. Rejet implicite d'un moyen inopérant	595
3. Rejet implicite d'un moyen par inférence	597
a. Rejet implicite résultant d'une confusion des moyens.....	597
b. Rejet implicite résultant d'un raisonnement a pari.....	598
c. Rejet implicite résultant d'un raisonnement a contrario inférentiel.....	599
B. <i>Les hypothèses de rejet implicite consacrées par les restrictions de l'économie des moyens</i>	602
1. Rejet implicite d'un moyen dans le cadre de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme.....	604
2. Rejet implicite d'un moyen dans le cadre de la jurisprudence EDEN.....	605
§2. CARACTÉRISTIQUES DU REJET IMPLICITE D'UN MOYEN	607

<i>A. Une réponse sans apparences : une technique fondée sur l'implication nécessaire</i>	607
<i>B. Une réponse sans motifs : une technique source d'incertitude</i>	610
1. Incertitudes en cas d'économie régulière du moyen : à la recherche des motifs de rejet.....	610
a. Les incertitudes liées aux rejets implicites préexistant aux restrictions de l'économie des moyens	610
b. Les incertitudes liées aux rejets implicites consacrés par les restrictions de l'économie des moyens	614
2. Incertitudes en cas d'économie irrégulière du moyen : la notion d'erreur de droit implicite	617
SECTION 2. REDÉFINITION DES RÈGLES DE CONTESTATION DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES	624
§1. REDÉFINITION DE L'INTÉRÊT À AGIR	624
<i>A. L'intérêt à agir adapté à l'encadrement de l'économie des moyens</i>	625
<i>B. L'intérêt à agir étendu par l'interdiction de l'économie des moyens</i>	628
§2. REDÉFINITION DES DEVOIRS DU JUGE SUPÉRIEUR	635
<i>A. Redéfinition des devoirs du juge d'appel</i>	635
1. Redéfinition des devoirs du juge d'appel dans le cadre de la jurisprudence EDEN.....	636
2. Redéfinition des devoirs du juge d'appel dans le cadre de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme	637
<i>B. Redéfinition des devoirs du juge de cassation</i>	641
1. Une extension des devoirs du juge de cassation saisi d'une décision d'annulation fondée sur une pluralité de motifs.....	641
2. Une réflexion ouverte sur la notion de surabondance des motifs	646
a. Le motif d'annulation supplémentaire inclus dans une acception large de la surabondance	646
b. Le motif d'annulation supplémentaire exclu d'une acception restreinte de la surabondance	651
CONCLUSION GÉNÉRALE	659
<i>I. Dynamique de la crise</i>	659
<i>II. Mutation de la crise</i>	662
<i>III. Avenir de la crise</i>	665
BIBLIOGRAPHIE	669
TABLE DE JURISPRUDENCE	718
ANNEXE – DONNÉES STATISTIQUES	784
INDEX	795
TABLE DES MATIÈRES	799

LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ÉCONOMIE DES MOYENS

RÉSUMÉ

Bien qu'elle soit souvent critiquée, il manque une étude spécifique de l'économie des moyens, technique habituelle consistant, pour le juge administratif, à s'abstenir de répondre expressément à certains moyens du débat contentieux. Cette étude propose de l'appréhender à la fois en tant que droit au silence et pratique du silence, et d'interroger sa compatibilité avec l'office du juge administratif. Il existe, en effet, une crise de l'économie des moyens. La thèse entend démontrer ses tenants et ses aboutissants : une crise de la pratique de l'économie des moyens, aboutissant à une redéfinition de son régime juridique. Sur le premier plan, l'économie des moyens assure autant de fonctions qu'elle souffre de critiques, apparaît aussi ancrée dans la pratique du juge administratif que remise en cause par l'évolution contemporaine de ses pouvoirs. Fonctionnelle et contestée, traditionnelle et déclinante, la pratique de l'économie des moyens est l'objet de contradictions croissantes. Cette crise entraîne des réponses législatives et jurisprudentielles restreignant progressivement le droit au silence du juge, par l'interdiction ou l'encadrement de l'économie des moyens. Ces restrictions modifient le régime général de l'obligation de réponse aux moyens, dans ses conditions – le droit au silence – comme dans ses conséquences – la signification du silence. Les évolutions du droit, notamment l'extension des hypothèses de rejet implicite, appellent à leur tour une série de propositions quant à l'amélioration de la jurisprudence, afin de parvenir au meilleur encadrement possible du silence juridictionnel.

MOTS CLÉS : moyens – silence – économie des moyens – juge administratif – office du juge – méthode – rejet implicite – *omnia petita* – motifs

THE ADMINISTRATIVE JUDGE AND THE ECONOMY OF ARGUMENTS

ABSTRACT

Though oftenly criticized, the economy of arguments, usual technique by which the administrative judge abstains from expressly answering some arguments of the litigation debate, has not been specifically studied. This study offers to apprehend it both as a right of silence and a use of silence, and to query its compatibility with the administrative judge's role. There is, indeed, a crisis of the economy of arguments. This work intends to demonstrate its ins and outs : a crisis of the practice of the economy of arguments, leading to a redefinition of its legal regime. On the foreground, the economy or arguments provides as many functions as it suffers from criticism, appears as deeply rooted in the administrative judge's practice as it is challenged by the contemporary evolution of its powers. Functionnal and contested, traditionnal and declining, the practice of the economy of arguments deals with growing contradictions. This crisis leads to legislative and jurisprudential answers gradually restricting the judge's right to silence, by prohibition or framework of the economy of arguments. These restrictions change the general regime of the obligation to answer to arguments, concerning its conditions – the right to silence – and its consequences – the meaning of silence. The law developpements, especially the expansion of implicite rejections of arguments, require some proposals regarding the jurisprudence, in order to ensure the best framework possible of the jurisdictionnal silence.

KEY WORDS : arguments – silence – economy of arguments – administrative judge – jurisdictional technique – implicite rejections – grounds of judicial decisions

Unité de recherche/Research unit : Centre de recherche droit et perspective du droit (EA n° 4487)

Ecole doctorale/Doctoral school : École doctorale n° 74 des sciences juridiques, politiques et de gestion

Université/University : Université de Lille