

Daniel Giltard  
Conseiller d'Etat honoraire  
Ancien président de la Cour administrative d'appel de Nancy

## L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS UNILATÉRAUX

UDK: 342.9

*Izvorni znanstveni rad*

*Primljeno: 20. 10. 2012*

Načelna odredbe o tužbi zbog prekoračenja ovlasti kroz vrijeme (od 19.stoljeća) pratila je i različita normativna razrada, izmijenjivali su se zakoni koji su na različite načine definirali tužbu zbog prekoračenja ovlasti. Evolucija kontrole zakonitosti pojedinačnih i općih akata podudara se s dugim razvojem tužbe zbog prekoračenja ovlasti. Tužba zbog prekoračenja ovlasti nije uspostavljena s ciljem zaštite interesa građana, već da kontrolira postupanje javnopravnih tijela, poštiva pravnu državu odnosno načelo zakonitosti – to je koncept koji se i danas predstavlja. Tužba zbog prekoračenje ovlasti je veoma značajna da i danas, a posebno u prošlosti, postoje tendencije da se cjelokupno upravno pravo proučava u vezi s tužbom zbog prekoračenja ovlasti. Francuski Državni savjet, u velikoj mjeri, upravo putem ovog pravnog sredstva stvara francusko upravno pravo. Spor zbog prekoračenja ovlasti predstavlja objektivni spor koji nije usmjeren protiv osoba već protiv akta.

**Ključne riječi:** *Kontrola zakonitosti, pojedinačni i opći alati uprave, Francuska*

Quand on parle en France du contrôle de la légalité des actes administratifs unilatéraux, on pense au recours spécifique, le recours pour excès de pouvoir, créé à partir du début du 19<sup>ème</sup> siècle, qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif et a pour objet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité.

L'évolution du contrôle de la légalité des actes administratifs se confond donc avec la longue histoire du recours pour excès de pouvoir, qui a plus de deux siècles, mais cette évolution s'est accélérée ces dernières années, surtout depuis le début des années 2000, en s'orientant vers une réflexion sur l'office du juge.

C'est de cette évolution contemporaine dont je vais vous parler, mais on ne peut pas évidemment passer sous silence la très longue période, que l'on peut situer du début du 19<sup>ème</sup> siècle aux années 1960, pendant laquelle le Conseil d'Etat, par grandes étapes de souvent plusieurs décennies, a d'abord créé le recours pour excès de pouvoir, puis l'a développé pour en faire un instrument général de contrôle de la légalité des actes administratifs. L'outil existe et il n'y a pas d'évolution attendue des techniques mêmes de contrôle de la légalité.

Alors pourquoi récemment une évolution s'est-elle dessinée qui tend à modifier sensiblement l'office du juge chargé du contrôle de la légalité ?

On pourrait d'ailleurs trouver tardive cette évolution que la doctrine appelait de ses vœux dès les années 1960. Il y a sans aucun doute plusieurs explications à cette situation, mais il ne faut pas négliger le poids des caractéristiques originelles du recours pour excès de pouvoir, dues à son histoire, qui ont longtemps marqué les esprits et ont pu constituer un frein tant à l'application de certaines évolutions jurisprudentielles qu'à l'évolution de l'office du juge de la légalité.

## **I. LES CARACTÉRISTIQUES HISTORIQUES DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR.**

Le recours pour excès de pouvoir a longtemps conservé les marques de ses origines : créé comme un recours administratif en cassation, il est devenu un recours juridictionnel, aussitôt opposé au recours de plein contentieux, avec un objet exclusif, le contrôle de la légalité des actes administratifs, sans que le juge se préoccupe des conséquences de ses annulations.

### **A. Le recours pour excès de pouvoir a été créé comme un recours administratif en cassation et est devenu un recours juridictionnel.**

Au début du 19<sup>ème</sup> siècle, alors que les litiges entre les particuliers et l'administration étaient réglés par l'administration elle-même, le recours pour excès de pouvoir a été conçu comme un recours administratif, hiérarchique, en cassation contre les décisions de cette administration contentieuse, pour éviter qu'elle n'empiète sur les compétences tant de l'autorité judiciaire que d'une autre administration.

Ce recours pour excès de pouvoir a été rapidement, vers les années 1820, étendu aux actes administratifs, mais toujours sous la forme d'un recours administratif en cassation. Il avait donc pour objet de censurer l'incompétence de l'auteur de l'acte, auquel a été assimilée la violation des formalités substantielles. La juridiction administrative suprême « joue le rôle de cour de cassation », écrivait un commissaire du Gouvernement en 1867

Cette conception du rôle du juge de l'excès de pouvoir s'est maintenue jusque dans les années récentes. Un auteur ( 1) a pu écrire en 2000 que « le XX<sup>ème</sup> siècle a été celui du juge de l'excès de pouvoir, celui qui dit le droit et qui casse l'illégal »

Le système était binaire : rejet de la requête ou annulation pure et simple. L'annulation pour excès de pouvoir avait un caractère mécanique, brutal.

Devenu recours juridictionnel vers la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le recours pour excès de pouvoir a été aussitôt mis en opposition avec le recours de pleine juridiction. Il y avait une séparation entre les deux contentieux. Par exemple un requérant ne pouvait pas présenter dans un même recours des conclusions en annulation pour excès de pouvoir et des conclusions indemnitaires. Cette séparation étanche entre

ces deux catégories a été longtemps l'une des caractéristiques du contentieux administratif et, même si la jurisprudence s'était assouplie, la distinction restait très présente dans les esprits.

Il faut apporter une précision : le recours pour excès de pouvoir est une création prétorienne. Ni le recours pour excès de pouvoir ni le recours de pleine juridiction ne sont prévus par notre code de justice administrative. Ce code prévoit de façon générale la possibilité d'un recours devant le juge et laisse le soin au requérant de présenter ses conclusions et moyens. En l'absence d'un texte particulier qualifiant le recours, le juge administratif a l'entière liberté de qualifier le recours dont il est saisi, en fonction de l'objet de la demande, des caractéristiques de la matière concernée, mais aussi des pouvoirs qu'il entend mettre en œuvre pour régler le litige.

## **B. Le recours pour excès de pouvoir n'a pas été créé pour régler les litiges des administrés avec l'administration.**

### *1. Le juge de l'excès de pouvoir ne contrôle que la légalité de l'activité administrative.*

Le recours pour excès de pouvoir n'a pas été créé dans l'intérêt du citoyen, mais pour contrôler l'administration, pour faire respecter l'Etat de droit, c'est-à-dire le principe de légalité. C'est encore la conception qui est présentée aujourd'hui. Dans la dernière édition d'un ouvrage de référence sur le droit du contentieux administratif, un auteur éminent (2) écrit en substance que le requérant, qui croit agir pour la défense de son intérêt personnel, agit en réalité pour le compte de la légalité, comme le ferait un « procureur du droit » et si le juge annule la décision, c'est pour assurer le rétablissement de la légalité méconnue. Tant mieux si, en plus, le requérant y trouve son intérêt.

Dans le cadre de cette présentation générale de l'histoire du contrôle de la légalité des actes administratifs unilatéraux, on ne peut que survoler les grandes étapes de l'évolution jurisprudentielle qui a fait le recours pour excès de pouvoir que l'on connaît aujourd'hui.

L'excès de pouvoir ne concernait dans sa conception d'origine que le dispositif de la décision et l'excès de pouvoir n'était pas la violation de la loi. Le juge administratif a d'abord contrôlé le pouvoir de l'autorité administrative avant de contrôler les décisions prises en application de ce pouvoir et c'est encore la démarche contentieuse suivie aujourd'hui par le juge, qui, généralement, contrôle d'abord la « légalité externe » de la décision avant de contrôler, éventuellement, sa « légalité interne »

L'administration excédait ses pouvoirs lorsqu'elle sortait de sa compétence ou n'observait pas les formes qui constituent les bornes de ces pouvoirs. C'est de là que le recours pour excès de pouvoir tient son nom.

Le nom a été maintenu, même si incompétence et violation des formes substantielles ne constituent plus depuis longtemps que les deux premiers moyens qui peuvent être invoqués au soutien d'un recours pour excès de pouvoir et constituent la catégorie des moyens de « légalité externe »

Dans la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, la volonté a été de développer le recours pour excès de pouvoir. Le détournement de pouvoir a été retenu, dans les années 1860, comme troisième moyen d'annulation.

Mais l'évolution la plus importante a été d'ajouter au contrôle de « l' excès de pouvoirs », au sens originel de l'expression, le contrôle de la « violation de la loi » ou plus précisément la violation de la règle de droit. Cette évolution résulte d'un arrêt du 13 mars 1867, dont l'apport, essentiel à l'époque, peut faire sourire aujourd'hui : il s'agissait de savoir si le préfet, qui, en vertu de la loi, avait le pouvoir de refuser le permis de chasse, devait respecter les dispositions de cette loi prévoyant les catégories d'individus auxquels ce permis pouvait être refusé.

La transition s'étant faite entre la notion d'excès de pouvoir et celle de violation de la loi, le contrôle du juge administratif n'a plus porté uniquement sur le dispositif de la décision, mais s'est étendu aux motifs de droit et de fait de cette décision.

Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, le progrès du droit a été de contrôler l'exactitude matérielle des faits et, lorsque le pouvoir de l'administration est subordonné au respect d'une condition légale, de vérifier que les faits avaient bien la qualification juridique requise par le texte. Dans le cas où l'administration a un pouvoir total d'appréciation, le juge administratif censure depuis le début des années 1960 les erreurs manifestes, grossières, commises dans cette appréciation, par une jurisprudence saluée par la doctrine comme « l'entrée, inespérée, de l'évidence dans le droit administratif » ( 3)

C'est là une présentation trop schématique d'une évolution importante. Nous sommes en effet au cœur du contrôle de la légalité des actes unilatéraux par le juge administratif. L'intensité du contrôle du juge, le pouvoir normatif de la jurisprudence, qui peut, par exemple, subordonner elle-même le pouvoir discrétionnaire de l'administration à des conditions légales, mériteraient une réflexion particulière.

## *2. Le juge de l'excès de pouvoir ne s'intéressait pas aux conséquences de ses annulations.*

Longtemps le juge de l'excès de pouvoir s'en est tenu à son office de contrôle de la légalité des décisions administratives sans se préoccuper, sauf rares exceptions, des conséquences des annulations prononcées, tant pour l'administration que pour les justiciables.

D'une part, l'annulation avait toujours une portée rétroactive. L'acte administratif annulé était réputé n'être jamais intervenu.

D'autre part, le juge administratif, pour respecter l'indépendance de l'administration active, s'était, de lui-même, interdit de donner à celle-ci des injonctions, se privant ainsi de la possibilité de la contrainte, de l'« imperium », pour faire appliquer ses décisions.

La jurisprudence avait toutefois pris, du début du 20<sup>ème</sup> siècle aux années 1960, quelques initiatives pour faciliter l'exécution de ses décisions ou rendre moins mécaniques les annulations.

Pour assurer ou faciliter l'exécution des décisions juridictionnelles, le Conseil d'Etat, dans les premières décennies du siècle passé, avait pris des arrêts qui, après avoir reconnu le droit de l'intéressé à l'autorisation qu'il demandait et annulé la décision de refus, renvoyaient le requérant devant l'administration pour que lui soit délivrée l'autorisation ou qui indiquaient à l'administration, après une annulation en matière de fonction publique, la façon dont elle devait procéder pour tirer toutes les conséquences de l'annulation. Toutefois ces jurisprudences ont été en pratique très peu appliquées, notamment par les tribunaux administratifs créés en 1953, qui en sont restés à la conception originelle du juge de l'excès de pouvoir limitant, en cas d'illégalité, son office à l'annulation pure et simple.

Pour éviter les annulations purement formelles, le Conseil d'Etat a admis, vers les années 1950, la substitution de base légale à laquelle il procède au besoin d'office. Plus tard il a accepté de neutraliser les motifs illégaux d'une décision fondée sur plusieurs motifs, lorsqu'il estimait que l'administration aurait pris la même décision si elle n'avait retenu que le motif légal. Par contre, il n'a pas admis à cette époque que l'administration puisse sauver sa décision fondée sur un seul motif illégal, en invoquant devant le juge un motif légal.

Pour importantes qu'elles soient, ces avancées jurisprudentielles, très échelonnées dans le temps, ne constituaient pas une réflexion d'ensemble sur l'office du juge de l'excès de pouvoir. Ce n'est que depuis une vingtaine d'années que s'est engagée au sein de la juridiction administrative une réflexion approfondie sur cet office du juge, qui est certes de faire respecter la légalité, mais aussi de régler de façon la plus complète et la plus effective possible le litige qui lui est soumis par le justiciable.

Contrôler la légalité ne signifie pas nécessairement annuler automatiquement une décision entachée d'illégalité, ni l'annuler avec effet rétroactif.

Contrôler la légalité ne suffit pas au juge pour assurer totalement son office.

## II. L'ÉVOLUTION DE L'OFFICE DU JUGE DE LA LÉGALITÉ.

L'expression « l'office du juge » est aujourd'hui très fréquente dans la littérature juridique et dans les arrêts eux-mêmes. Le vocabulaire a évolué. Là où l'on parlait du caractère automatique, brutal, de l'annulation pour excès de pouvoir, on parle de modulation dans le temps d'une annulation, d'annulation non rétroactive. Là où le juge se bornait à annuler la décision illégale, sans se

soucier des conséquences, on parle de règlement effectif des litiges, de guide de l'exécution.

Cette évolution a certainement plusieurs raisons. Une tendance de fond : l'attente des justiciables qui, s'adressant à un juge, ne se satisfont plus d'une annulation formelle et souhaitent une solution complète du litige. Il y a déjà cinquante ans un éminent professeur de droit ( 4 ), dans une célèbre chronique sur le recours pour excès de pouvoir, faisait dire au personnage qu'il mettait en scène, « nous pensons que la justice est faite pour le justiciable, et que sa valeur se mesure en termes de vie quotidienne. Ce n'est pas le développement du Droit qui nous intéresse, c'est la protection efficace qu'en tire le particulier ».

S'il y avait une aspiration profonde à plus d'efficacité pratique de la justice administrative, si d'autres exigences se sont faites jour à côté de l'exigence de la légalité, en particulier l'exigence de sécurité juridique, ce sont deux réformes législatives, intervenues à l'initiative du Conseil d'Etat, qui ont accéléré l'évolution de l'office du juge de la légalité.

Une loi de 1995 qui a donné le pouvoir d'injonction au juge administratif pour assurer l'exécution de la chose jugée.

Une loi de 2000 qui a institué de nouvelles procédures d'urgence permettant, notamment, au juge administratif de suspendre les décisions administratives, même de rejet, en assortissant sa décision d'obligations provisoires pour l'administration.

Ces réformes, importantes en elles-mêmes par les nouveaux pouvoirs qu'elles confèrent au juge administratif, sont aussi importantes par la réflexion que leur mise en œuvre a entraînée en ce qui concerne l'office du juge administratif.

Conduit à se prononcer sur des conclusions à fin d'injonction, le juge de la légalité s'est intéressé davantage à « l'après-jugement », à l'efficacité de sa décision et à l'effectivité de son application.

Les nouvelles procédures d'urgence l'ont conduit aussi à définir, au besoin de sa propre initiative, les obligations de l'administration à la suite de la suspension d'une décision. Il fait preuve le cas échéant de souplesse et de modulation dans les effets de ses décisions et parfois renonce à ce que l'on appelle « l'économie de moyens », qui consiste à ne se prononcer que sur le moyen de forme qui suffit à annuler la décision.

Cette expérience des nouveaux pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi a modifié la culture du juge administratif et ne pouvait rester sans effet sur la pratique du juge de l'excès de pouvoir.

Depuis l'année 2000, d'importantes évolutions jurisprudentielles, qui intéressent aussi bien l'administration que les administrés, ont modifié sensiblement les effets du contrôle de la légalité. Le juge de la légalité prend davantage en compte les conséquences de l'annulation, s'efforce de vider complètement et efficacement le litige, et, si nécessaire, cède la place au juge du plein contentieux, qui peut, dans certains cas, selon une jurisprudence toute récente, ne plus exercer totalement le contrôle de la légalité.

## **A. Le juge de la légalité prend en compte les conséquences de ses annulations.**

*1. Il précise la portée de l'annulation et indique à l'administration les mesures qu'elle doit prendre.*

Il s'agit là d'un véritable guide de l'exécution. La différence avec la jurisprudence ancienne qui mentionnait déjà les conséquences à tirer de l'annulation contentieuse est que, dans la nouvelle jurisprudence issue d'un arrêt de 2001, la portée de l'annulation est précisée dans des motifs qui en constituent le soutien nécessaire et sont donc revêtus de l'autorité absolue de la chose jugée. C'est le plus souvent le cas pour des actes réglementaires, mais la solution vaut pour les décisions individuelles. L'indication de la portée de l'annulation relève de l'office du juge de la légalité. Il peut le faire sans être saisi de conclusions en ce sens et ce pouvoir n'est pas un pouvoir de pleine juridiction comme le pouvoir d'injonction prévu par la loi de 1995.

Ce pouvoir reconnu au juge de donner des injonctions à l'administration pour assurer l'exécution de la chose jugée est très important. Un recours peut comprendre des conclusions en annulation pour excès de pouvoir et des conclusions à fin d'injonction. Ce pouvoir n'a peut-être pas donné tous les effets attendus, car les conclusions à fin d'injonction sont considérées en pratique comme accessoires. Par habitude, par formation, le juge commence par examiner la légalité externe de la décision et, si un moyen de cette nature est fondé, s'en tient, faute de temps, à cette annulation formelle, se privant, par cette « économie de moyens », de la possibilité de vider le litige. L'évolution toute récente vers la pleine juridiction sans examen de la légalité externe est, on le verra, une autre solution proposée par la jurisprudence.

*2-Le juge de la légalité veut éviter les annulations formelles.*

L'annulation doit être utile, efficace. Tel n'est pas le cas si l'administration peut reprendre une décision dans le même sens, qui pourra donner lieu à un nouveau contentieux.

*a) La correction des illégalités*

L'illégalité peut désormais sous certaines conditions être corrigée devant le juge ou sur l'intervention du juge.

*- La substitution de motif*

L'administration qui a fondé la décision attaquée sur un seul motif peut demander au juge de substituer à ce motif un autre motif de droit ou de fait. Après une procédure contradictoire, le juge apprécie la légalité de ce nouveau motif et, par une sorte de simulation juridique, apprécie si l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. On glisse vers

la pleine juridiction tout en restant cependant encore dans l'office du juge de la légalité.

*-L'annulation à effet différé avec demande de rétablissement de la légalité*

Le juge de l'excès de pouvoir peut différer les effets de l'annulation, notamment pour vice de procédure, d'un acte réglementaire lorsque l'intérêt général le justifie et imposer à l'administration de prendre, dans le délai qu'il détermine, les mesures de nature à rétablir la légalité de la situation.

*b) Les illégalités externes ne sont censurées qu'en regard à leur objet ou à leurs effets*

Certes en principe les vices de forme ou de procédure ne devaient donner lieu à annulation que s'ils portaient sur des formalités substantielles, qui, lors de la création du recours pour excès de pouvoir, étaient, on l'a dit, assimilées à la compétence, mais, dans la pratique, cette exigence avait été souvent perdue de vue.

Dans un arrêt de décembre 2011, le Conseil d'Etat a reformulé cette exigence en posant la règle qu'un vice de forme ou de procédure n'est de nature à entraîner l'annulation de la décision prise que si ce vice a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie.

Cette notion de la garantie que peuvent apporter ou non aux administrés les règles de forme ou de procédure est prise en compte dans un arrêt encore plus récent, du 27 juillet dernier, qui écarte l'examen même des moyens de légalité externe, en l'espèce un moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, lorsqu'il appartient au juge de se prononcer sur les droits du demandeur. C'est là une étape importante, mais qu'il ne faut pas généraliser pour l'instant, car elle ne concerne qu'un contentieux bien précis.

*- Le juge de la légalité prend en compte l'exigence de sécurité juridique.*

Le principe est et reste que l'annulation d'un acte administratif a une portée rétroactive et implique que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Cette rétroactivité est toutefois de nature à remettre en cause la stabilité de situations juridiques. Il est nécessaire de rechercher un équilibre entre le principe de légalité et le principe de sécurité juridique. La jurisprudence récente a admis, tant pour les décisions réglementaires que pour les décisions individuelles, qu'à titre exceptionnel, il peut être dérogé à ce principe de la rétroactivité des annulations pour excès de pouvoir eu égard aux inconvénients excessifs des effets de la rétroactivité sur les situations juridiques.

Cette modulation dans le temps des effets d'une annulation d'un acte administratif, qui déroge au principe de rétroactivité ou diffère, au nom du principe de sécurité juridique, la date d'effet de l'annulation relève de l'office du juge et est étrangère à la distinction des contentieux de l'excès de pouvoir et des contentieux de pleine juridiction.

## **B. Le juge de l'excès de pouvoir doit, dans certains cas, céder la place au juge de pleine juridiction.**

Si, on vient de le voir, le juge administratif, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, peut, après avoir annulé la décision attaquée, prendre, dans le cadre général de son office de juge, des mesures qui dépassent le strict contrôle de légalité, qui dépassent la simple annulation, s'il peut adresser des injonctions à l'administration, en vertu de la loi, pour faire appliquer ses décisions, il est des cas où les pouvoirs de contrôle du juge ou la nature de la question sont tels que le juge ne peut se prononcer que comme juge de plein contentieux en substituant sa décision à celle de l'administration.

C'est une jurisprudence actuelle, en pleine évolution, qui concerne notamment les sanctions infligées par l'administration à des administrés et les droits à certaines prestations sociales.

### *1. La substitution de décision*

Les sanctions infligées par l'administration à des administrés sont susceptibles de modulation par l'administration et par le juge, qui peut substituer sa décision à celle de l'administration et se prononce dès lors en qualité de juge de plein contentieux

Quant à la reconnaissance du droit à une prestation sociale, elle pose des questions qui, par leur nature, justifient que le juge dispose de pouvoirs excédant ceux d'un juge de l'annulation. Le juge administratif se prononce donc en sa qualité de juge de plein contentieux et détermine les droits de l'intéressé.

### *2. L'assouplissement, dans certains cas, du contrôle de légalité*

La question qui était posée depuis quelques années était celle de savoir si le juge administratif pouvait ou devait combiner le contrôle de légalité de la décision attaquée et l'exercice de ses pouvoirs de pleine juridiction. Doit-il annuler la décision pour illégalité avant de substituer sa décision à celle de l'administration ou doit-il se prononcer directement sur le fond ?

En matière de sanction administrative aux administrés, le juge administratif apprécie d'abord la légalité de la décision avant, le cas échéant, de substituer sa propre décision à celle de l'administration, alors que, saisi d'une demande tendant à ce que soit reconnu le droit de l'intéressé à une allocation sociale, le juge de plein contentieux statue sur les droits du requérant sans se prononcer sur

les éventuels vices propres de la décision attaquée. C'est l'arrêt déjà cité du 27 juillet dernier, très important sur le plan des principes.

C'est là en effet une entorse au principe de légalité dans un souci d'efficacité, dans le souci de vider définitivement le litige. La réflexion sur l'office du juge, qui longtemps a été purement juridique, à partir des grands principes, principe de légalité, de sécurité juridique par exemple, est devenue plus pragmatique, prend davantage en compte les réalités sociologiques, les réelles attentes des justiciables, notamment les publics les plus fragiles, qui souhaitent que le juge statue sur leurs droits, l'évolution du contentieux, avec le développement des contentieux de masse, répétitifs, et la surcharge de travail qui en résulte pour les juges du fond.

C'est une évolution jurisprudentielle qui, pour l'instant ne concerne qu'une prestation sociale précise, mais va nécessairement conduire à une réflexion de même nature pour d'autres contentieux par lesquels les requérants attendent plus la reconnaissance d'un droit que l'annulation formelle de la décision de refus.

La conclusion peut-être la plus évidente que l'on peut tirer de cette présentation de la longue évolution du contrôle de la légalité des actes administratifs unilatéraux en France est qu'il faut du temps, de la pédagogie, pour faire entrer, par étapes, dans les habitudes administratives le respect du principe de légalité, de l'Etat de droit et asseoir l'autorité de la juridiction administrative. C'est sans doute là la mission première, essentielle, du juge administratif, avant de pouvoir exercer pleinement son office de juge.

\*\*\*

Bernard PACTEAU, Vu de l'intérieur : la loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire, RFDA 2000, p.959

2-René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 13<sup>ème</sup> édition, p.224

3-Bruno KORNPORST, « l'erreur manifeste », Dalloz 1965, chronique, p.22

4-Jean RIVERO, « Le Huron au Palais-Royal » ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir, Dalloz 1962, chronique, p. 7

## **EVOLUTION OF THE CONTROL OF THE LEGALITY OF UNILATERAL ADMINISTRATIVE ACTS**

Over time, since the 19th century, principle provisions on legal action for exceeding authority have been accompanied by much normative formulation. The laws have changed which have in various ways defined legal action for exceeding powers. The evolution of control of the legality of unilateral administrative acts corresponds with other developments of legal action resulting from exceeding powers. Legal action for exceeding powers was not established with the aim of protecting citizens' rights, but rather to control the actions of public bodies. It respects the rule of law which is the principle of legality – this is the concept which it represents even to this day. Legal action resulting from exceeding powers has always been very significant. There is a tendency for administrative law in entirety to be studied in the light of exceeding powers. The French State Council to a great extent, precisely through this legal means creates French administrative law. Dispute related to exceeding powers represents an objective dispute which is not aimed against persons, but against acts.

**Key words** : *legality control, unilateral and general administrative acts, France*