

Modulation des effets de l'annulation et protection de la sécurité juridique de la part du juge de l'excès de pouvoir*

Martina Condorelli

SOMMAIRE : 1. Les conditions d'exercice du pouvoir de modulation des effets de l'annulation. – 2. La sécurité juridique : une notion floue. – 3. L'évolution du contentieux de l'excès de pouvoir. – 4. Droit au recours et modulation des effets de l'annulation.

En 2004, l'exigence de plus en plus ressentie de protéger la sécurité juridique a débouché sur la consécration d'un pouvoir de modulation des effets de l'annulation contentieuse de la part de l'assemblée plénière du Conseil d'État¹. Conçu à l'origine comme un pouvoir exceptionnel², il fait désormais partie des outils les plus fréquemment employés par le juge de l'excès de pouvoir.

Le pouvoir s'inscrit dans un mouvement de dépassement de l'alternative entre l'annulation rétroactive et le rejet du recours, amorcé suite à l'introduction du pouvoir d'injonction en 1995³. Dès le début des années 2000, dans un sou-

* La présente contribution reprend, en forme condensée, les résultats de la recherche doctorale sur le principe de sécurité juridique menée en cotutelle auprès de l'Université Paris II Panthéon-Assas et de l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC! et autres, Lebon*, 197; *R.F.D.A.*, 2004, 454, *conclusions* de C. Devys ; *ibid.*, 438, note J.H. Stahl et A. Courrèges ; *A.J.D.A.*, 2004, 1183, chronique C. Landais et F. Lenica ; *ibid.*, 1219, étude F. Berguin ; *D.A.*, 2004, étude n. 15 O. Dubos, F. Melleray. Sur le débat doctrinal sur la nécessité de protéger la sécurité juridique face à la rétroactivité de l'annulation contentieuse, cf. D. Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, Paris, 2012, 376.

² D'ailleurs, la mention de l'exceptionnalité du pouvoir a désormais disparu du considérant de principe: cf. CE, ass., 23 déc. 2013, *M6*, *A.J.D.A.*, 2014, 4.

³ Introduit par la loi du 8 février 1995, n. 95-125, le pouvoir d'injonction a priori est aujourd'hui prévu par l'art. 911-1 du CJA, qui permet au juge «saisi de conclusions en ce sens» d'indiquer à l'administration de prendre «une mesure d'exécution dans un sens déterminés». L'article L. 911-1 du Code de justice administrative a été récemment modifié par la loi du 23 mars 2019 n. 2019-222 : désormais le juge peut enjoindre d'office (art. 911-1, deuxième alinéa). Sur le pouvoir d'injonction, cf. A. Perrin, *L'injonction en droit public français*, thèse, Paris, 2009, 731 ainsi que A. Perrin, *Au-delà du cadre législatif initial : le pouvoir d'injonction en dehors de la loi du 8 février 1995*, *R.F.D.A.*, 2015, 643.

ci de guider l'administration dans l'exécution de l'annulation, le juge administratif a commencé à faire usage de ses pouvoirs d'injonction d'office⁴ : dès lors, «*l'après jugement forme l'horizon du juge, qu'il ait été saisi ou non d'une demande d'injonction*»⁵. Ce changement de perspective mène le juge à une atténuation de la logique rigoureuse, binaire, de l'annulation⁶. Le tournant de cette évolution peut être situé en 2001. Dans un arrêt *Titran*, le juge, se prononçant d'office sur les conséquences de l'annulation de l'acte attaqué, affirme son pouvoir de prononcer une annulation conditionnelle⁷, afin d'éviter la formation d'un vide juridique qui aurait porté préjudice au bon fonctionnement du service public pendant le temps nécessaire à la régularisation des actes illégaux⁸. La jurisprudence *Titran* annonce une nouvelle conception des effets de l'annulation contentieuse, caractérisée par un «*relâchement du lien entre annulation et effet rétroactif*»⁹, définitivement confirmé par le célèbre arrêt *AC!* du 11 mai 2004¹⁰.

Par un considérant de principe inédit, le Conseil d'État a posé une exception à la règle générale concernant les effets de l'annulation, en précisant que lorsque les effets rétroactifs d'une annulation pourraient avoir des conséquences «*manifestement excessives*», il appartient à l'office du juge de moduler ces effets dans le temps.

La jurisprudence *AC!* marque une césure nette dans l'évolution du juge de l'excès de pouvoir. Un temps gardien de la légalité, le juge assume désormais sa fonction de gardien de l'intérêt général, auquel participe la protection de la sécurité juridique. Ce principe polysémique, à la portée assez floue, permet au juge

⁴ C. Broyelle, *De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur*, D.A., 2004, chronique n. 6 ; A. Perrin, *Au-delà du cadre législatif initial : le pouvoir d'injonction en dehors de la loi du 8 février 1995*, préc.

⁵ Cf. C. Broyelle, *De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur*, préc.

⁶ A. Perrin, *L'injonction en droit public français*, préc. 731.

⁷ Définie ainsi par D. Bailleul, *Les nouvelles méthodes du juge administratif*, A.D.J.A., 2004, 1626 et M. Guyomar et P. Collin, *Chronique*, A.J.D.A., 2001, 1046. Le recours avait pour objet le refus, opposé par le Ministère de la Justice, d'abroger deux décrets d'application d'un système de gestion automatisée des données relatives aux procédures en cours devant les Cours supérieures, qui avaient été adoptés en méconnaissance de l'avis prêté par la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Conformément à la jurisprudence *Compagnie Alitalia* (C.E. Ass. 3 février 1989, *Compagnie Alitalia, Lebon*, 44, R.F.D.A., 1989, 391, conclusions N. Chahid-Nourai) l'annulation du refus d'abroger ces actes aurait comporté une obligation pour l'administration de les éliminer *ex nunc* de l'ordonnement juridique. Après avoir constaté l'existence d'un intérêt général au maintien de ces actes en vie, le Conseil d'État a différé les effets de l'annulation de deux mois, afin de donner le temps à l'administration de régulariser ces actes, en les conformant à l'avis de la Commission. À défaut d'une régularisation, l'annulation aurait pris effet, et l'administration aurait été obligée d'abroger les actes illégaux, en exécution de la chose jugée.

⁸ C.E. 27 juillet 2001, *Titran, Lebon* 411 ; A.J.D.A., 2001, 1046, chronique M. Guyomar et P. Collin ; R.R.J., 2003, n. 2, 1513, note F. Blanco.

⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2004, 11ème éd., 1040. *Contra* H. Stahl, A. Courrèges, *La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse. Note à l'attention de Monsieur le Président de la Section du contentieux*, R.F.D.A., 2004, 438 qui avaient minimisé l'aspect novateur de l'arrêt.

¹⁰ C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC! et autre* préc.

de justifier le choix de protéger certains intérêts sans pour autant le déclarer de façon explicite, aux dépens du principe de légalité et, parfois, du droit au recours.

Cela peut surprendre le juriste italien : nous tenterons, en guise de conclusion, d'expliquer comment le droit au recours peut se concilier avec le pouvoir de modulation des effets de l'annulation.

1. *Les conditions d'exercice du pouvoir de modulation des effets de l'annulation*

Le *considérant* de principe élaboré par l'Assemblée du Conseil d'État encadre rigoureusement le pouvoir de modulation. La règle générale de la rétroactivité de l'annulation y est d'emblée réaffirmée¹¹ : le nouveau pouvoir est donc immédiatement qualifié d'exceptionnel¹².

Il ne peut être mis en œuvre qu'à l'issue d'un double bilan¹³.

D'abord, le juge doit évaluer si l'effet rétroactif de l'annulation est susceptible de produire des «conséquences manifestement excessives», compte tenu des situations et des actes qui ont pu naître sur la base de l'acte annulé. Cette première évaluation a le but d'apprécier la consistance des intérêts au maintien des effets déjà produits par l'acte illégal.

Le juge doit ensuite mettre en balance, d'un côté, ces intérêts et, de l'autre, les désavantages d'une éventuelle limitation des effets de l'annulation, au vu des principes de légalité et du droit au recours. Ce jugement a donc le caractère d'un bilan de proportionnalité, concernant les conséquences «classiques» de l'annulation¹⁴. Les termes, assez vagues, du bilan coûts-avantages d'une annulation rétroactive semblent conçus pour permettre au juge de décider «cas par cas»¹⁵.

La décision sur la modulation requiert bien évidemment l'appréhension des conséquences possibles de l'annulation, c'est à dire des situations et des actes qui pourraient être affectés par une annulation rétroactive. Ces éléments ne ressortent

¹¹ «*Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu...*». Ce principe a été constamment affirmé depuis C.E., 26 décembre 1925, *Rodière, R.D.P.*, 1926, 32, conclusions Cahen-Salvador; S. 1925, 49, note Hauriou.

¹² Bien entendu, cette exceptionnalité, nous l'avons déjà vu, n'est malheureusement plus d'actualité.

¹³ O. Dubois, F. Melleray, *La modulation dans le temps des effets de l'annulation d'un acte administratif*, note préc. D'après F. Brenet, *Les réserves d'intérêt général*, in A.a.V.v., *Mélanges en l'honneur de F. Lachaume*, Paris, 2007, 139, ce bilan est en fait unique.

¹⁴ V. Coq, *Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, Paris, 2015, 404, parle à ce propos d'un «*contrôle restreint de proportionnalité*».

¹⁵ Le choix de laisser une large marge d'appréciation au juge avait été fortement préconisé par A. Courrèges e J.-H. Stahl, *La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse. Note à l'attention de Monsieur le Président de la Section du contentieux*, préc., qui s'opposaient, pour cette même raison, à une formalisation du pouvoir par le droit positif.

cependant pas nécessairement lors de l'instruction du procès d'annulation. L'évaluation des conséquences possibles de l'annulation nécessite donc une instruction *ad hoc*, bien que circonscrite à l'appréciation de leur caractère «*manifestement excessif*». Cette circonstance appelle à une première obligation procédurale pour le juge : afin de récolter ces données, le juge doit soumettre aux parties du procès la question de la modulation, de façon à obtenir leurs observations, dans le respect du contradictoire, sur ce point. On considère en effet que les parties sont «*les plus à même d'appréhender les conséquences*» d'une annulation rétroactive¹⁶.

L'exercice du pouvoir de modulation requiert en outre l'analyse, de la part du juge, de tous les moyens soulevés par le requérant : cette obligation découle de la nécessité de connaître de la manière la plus précise possible le caractère de l'illégalité affectant l'acte, qui risquerait de ne pas émerger de façon claire si le juge employait la technique de l'économie des moyens. Cette obligation faite au juge dénote une certaine ambiguïté dans le raisonnement du Conseil d'État, qui n'a pas explicitement exclu que la modulation puisse être mise en œuvre si le vice est particulièrement grave ; la gravité de l'illégalité de l'acte constitue seulement «*un élément de contexte, dont le juge peut entièrement faire fi lorsqu'il est amené à envisager la modulation*»¹⁷.

Le Conseil d'État conclut le considérant de principe en détaillant deux techniques différentes de limitation des effets de l'annulation dans le temps : l'affirmation du caractère définitif des effets de l'acte annulé et le report des effets de l'annulation dans le futur.

La première technique consiste dans l'exclusion, totale ou partielle, des effets rétroactifs de l'annulation (qui aura donc les mêmes effets qu'une abrogation) ; la deuxième technique permet au juge d'éliminer les effets de l'acte – *ex tunc* ou *ex nunc*, vu que rien n'empêche de combiner les deux techniques – à une date future, fixée par le juge même. Les deux techniques répondent à deux exigences différentes. La limitation des effets rétroactifs de l'annulation sert à cristalliser les effets déjà produits par l'acte, afin d'éviter le bouleversement des situations juri-

¹⁶ C. Devys, conclusions préc.

¹⁷ J. Robbe, *De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne*, R.F.D.A., 2018, 85. Dans la jurisprudence applicative, le juge administratif ne tient pas toujours compte de façon rigoureuse de la gravité du vice entachant l'acte : sur ce point, cf. O. Mamoudy, *Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, A.J.D.A., 2019, 1108. S'il est parfois arrivé que le juge refuse de moduler en invoquant la nature de l'illégalité affectant l'acte (C.E., 23 février 2005, *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics*, Lebon, 71), la présence de vices très graves n'empêche pas nécessairement l'exercice du pouvoir de modulation (cf. par exemple C.E., 3 mars 2009, *Association française contre les myopathies*, Lebon, 69, J.C.P. A., 2009, 2116, note D. Bailleul ; 2 décembre 2011, *FNATH*, R.D.S.S., 2012, 175 ; 24 avril 2013, *GIFAM*, A.J.D.A., 2013, 1780). Récemment, le Conseil d'État a toutefois précisé que «*s'agissant d'une annulation résultant d'une méconnaissance du droit de l'Union européenne, [la modulation des effets de l'annulation] ne peut être utilisée qu'à titre exceptionnel et en présence d'une nécessité impérieuse*» : cf. Cons. État, 31 juillet 2019, *La Cimade*, in www.conseil-etat.fr.

diques non stabilisées par la mise en œuvre de la théorie des droits acquis ; la deuxième technique permet d'éviter la formation d'un vide juridique ou le retour en vigueur d'un autre acte jugé indésirable¹⁸.

2. La sécurité juridique : une notion floue

Les deux techniques sont toutes deux destinées à protéger la sécurité juridique¹⁹.

Ce principe n'apparaît pas dans l'arrêt *AC!*, mais la revendication d'un pouvoir de moduler les effets des annulations contentieuses s'inscrit clairement dans «une évolution jurisprudentielle toujours plus soucieuse d'assurer l'équilibre entre exigence de la légalité et exigence de la stabilité des situations juridiques»²⁰.

Mais qu'est donc ce mystérieux principe de sécurité juridique, qui évoque un objectif presque mythique de confiance des administrés envers le pouvoir public ? L'analyse casuistique de la jurisprudence en matière de modulation montre les multiples facettes de cette notion, qui se prête à être déclinée de plusieurs façons.

La sécurité juridique correspond, en premier lieu, à la *stabilité* de la réglementation. Dans la plupart des cas, la modulation a été mise en œuvre pour empêcher qu'un vide juridique se crée suite à l'annulation d'un acte réglementaire²¹. Le but est celui d'éviter, d'une part, l'incertitude absolue quant à la disci-

¹⁸ Cette situation peut se créer, par exemple, lorsque l'acte susceptible de retourner en vigueur à l'annulation est atteint d'une illégalité encore plus grave que l'acte annulé: cf., par exemple, C.E., 28 novembre 2011, *SIPPEREC*, *A.J.D.A.*, 2013, 364, note F. Laffaille.

¹⁹ O. Mamoudy, *Insécurité juridique et modulation des effets des décisions de justice*, Titre VII, 2020, n. 5, www.conseil-constitutionnel.fr, remarque que « modulation dans le temps et sécurité juridique forment un couple d'inséparables. [...] les pouvoirs de modulation temporelle peuvent servir un impératif de protection de la sécurité juridique, sous l'angle de la stabilité des situations juridiques. Le critère de l'atteinte manifestement excessive à la stabilité des situations juridiques est commun aux techniques contentieuses de modulation dans le temps qui, aussi diverses soient-elles, permettent toutes de préserver les effets produits par une norme et/ou la continuité de son application pendant une certaine durée ».

²⁰ L'absence de toute mention du principe de *sécurité juridique* dans l'arrêt *AC!* ne doit pas surprendre. Tout en étant au cœur du débat doctrinal sur la modulation des effets de l'annulation (et des argumentations du commissaire du gouvernement Ch. Devys), le principe de sécurité juridique n'était pas encore considéré, à l'époque, un principe général du droit: cette consécration n'advient qu'en 2006: cf. C.E., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, *Lebon*, 684.

²¹ Dans ce sens, explicitement, C.E., 10 novembre 2010, *Département du Lot*, n. 337379; 10 novembre 2010 *Département de l'Ariège*, n. 337380; 21 mai 2010, *Département de l'Essonne*, n. 334365; 17 mars 2010, *Département de Meurthe et Moselle*, n. 307406; 4 novembre 2009, *Département du Pas-de-Calais*, n. 312520, 14 octobre 2009, *Région Midi-Pyrénées*, n. 310594; 29 août 2008, *Département du Tarn*, n. 291928, in www.conseil-etat.fr; 16 mai 2008, *Département Val-de-Marne*, *A.J.D.A.*, 2008, 965 et 1504, note F. Crouzatier-Durand; *A.J.F.P.*, 2008, 228, note M. Elfort, concernant le statut des fonctionnaires TOS transférés après l'annulation de décret de transfert. Cf., C.E., 9 juillet 2015, *Football club des Girondins Bordeaux et autres*, *A.J.D.A.*, 2015, 1391, note J. Pastor, où l'annulation de certaines disposition des règlements de la Ligue 1 e 2 était reportée pour éviter une insécurité quant aux règles applicables au championnat 2015-2016; 11 avril 2012, *GISTI*,

pline applicable à un secteur donné et, d'autre part, le préjudice du bien juridique que l'acte réglementaire avait le but de protéger, jusqu'à l'édition d'un nouvel acte²². Parfois, l'exigence d'éviter la création d'un vide juridique n'est pas explicitement invoquée, mais elle peut être décelée dans les arrêts où le juge affirme que la modulation est nécessaire pour assurer la continuité de la protection d'un intérêt public particulièrement important, ou encore la continuité d'un service public²³. Ainsi, la modulation a été justifiée par l'exigence de préserver la concurrence²⁴, l'environnement²⁵, le droit à une habitation²⁶, le droit à l'éducation²⁷, le droit à la protection de la santé²⁸, ou, plus en général, la continuité du service sanitaire²⁹, la continuité du service de télévision³⁰ la continuité des services primaires de distribution du gaz et de l'électricité³¹, la continuité et le bon fonctionnement de la fonction publique³² ou de la justice³³, le bon déroulement des

A.J.D.A., 2012, 936, chronique X. Domino, A. Bretonneau, où la modulation avait été appliquée pour éviter la disparition d'une réglementation de mise en œuvre du droit à l'habitation; 3 mars 2009, *Association Française contre les myopathies*, *A.J.D.A.*, 2009, 461.

²² Dans ce sens, cf. C.E., 9 juillet 2015, *Football club des Girondins Bordeaux et autres*, préc.; 23 décembre 2013, *M6 et TFI, Lebon*, 322; 11 avril 2012, *GISTI*, préc.; 20 novembre 2010, *Département du Lot*, n. 337379, préc.; 10 novembre 2010, *Département de l'Ariège*, n. 337380, préc.; 21 mai 2010, *Département de l'Essonne*, n. 334365, préc.; 17 mars 2010, *Département de Meurthe et Moselle*, n. 307406, préc.; 4 novembre 2009, *Département du Pas-de-Calais*, n. 312520, préc.; 14 octobre 2009, *Région Midi-Pyrénées*, n. 310594, préc.; 29 août 2008, *Département du Tarn*, n. 291928, préc.; 16 mai 2008, *Département Val-de-Marne*, préc.

²³ Le principe de continuité du service public a en France une valeur constitutionnelle: cf. C.C., 25 juillet 1979, n. 79-105 e 28 juillet 1987, n. 87-230, in *www.conseil-constitutionnel.fr*.

²⁴ C.E., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision (M6) et Société Télévision Française 1, Lebon*, 322, *A.J.D.A.*, 2014, 4; 5 mars 2008, *Société TFI et autres, Lebon*, 91, conclusions de T. Olson; 25 février 2005, *France Télécom, Lebon*, 86, *R.F.D.A.*, 2005, 802, conclusions E. Prada-Bordenave; *A.J.D.A.*, 2005, 997, chronique C. Landais e F. Lenica.

²⁵ C.E., 24 avril 2013, *GIFAM, A.J.D.A.*, 2013, 1780.

²⁶ C.E., 11 avril 2012, *GISTI*, préc.

²⁷ C.E., 1 juin 2012, *Syndicats généraux de l'éducation nationale de la recherche publique*, n° 341775, *www.conseil-etat.fr*; 23 décembre 2011, *Danthony*, préc.

²⁸ C.E., 25 novembre 2015, *Fondation Jérôme Lejeune*, n. 370610, in *www.conseil-etat.fr*; 11 janvier 2006, *Association des familles de victimes du saturnisme, Lebon*, 11.

²⁹ C.E., 28 décembre 2016, *Fédération de l'hospitalisation privée*, n. 390060, *www.conseil-d-etat.fr*; 21 novembre 2008, *Association des Hôpitaux sans but lucratif, Lebon*, 433.

³⁰ C.E., 5 mars 2008, *Société TFI et autres*, préc.

³¹ C.E., 31 juillet 2009, *Ville de Grenoble, Lebon Tables*, 642.

³² C.E., 20 novembre 2010, *Département du Lot*, n. 337379, préc.; 10 novembre 2010 *Département de l'Ariège*, n. 337380, préc.; 21 mai 2010, *Département de l'Essonne*, n. 334365, préc.; 17 mars 2010, *Département de Meurthe et Moselle*, n. 307406, préc.; 4 novembre 2009, *Département du Pas-de-Calais*, n. 312520, préc.; 14 octobre 2009, *Région Midi-Pyrénées*, n. 310594, préc.; 29 août 2008, *Département du Tarn*, n. 291928, préc.; 16 mai 2008, *Département Val-de-Marne*, préc.

³³ C.E., 30 décembre 2010, *M. Robert*, préc.; 19 décembre 2008, *Kierzkowski-Chatal*, préc.; 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Die-des-Vosges et autres, A.J.D.A.*, 2010, 398, note M. Touzeil-Divina, *La redistribution des cartes... judiciaires*; 12 décembre 2007, *Vignard*, préc.; 12 décembre 2007, *Sire*, préc..

épreuves sportives³⁴ et la garantie de l'accessibilité des personnes handicapées aux transports publics³⁵.

Dans les cas où la modulation est destinée à éviter un vide juridique, le juge reporte les effets de l'annulation à une date future³⁶, en ordonnant à l'administration de prendre un nouvel acte avant cette date³⁷ : la modulation sert donc, dans ces cas, à fixer un régime juridique provisoire, et non pas nécessairement à conserver les effets déjà produits par l'acte annulé³⁸. Ici le régime transitoire est destiné à assurer l'exercice d'une activité qui serait impossible en l'absence d'une discipline juridique. Employée à ces fins, la modulation sert à la protection de la sécurité juridique de la collectivité : elle permet l'exercice de droits fondamentaux et la continuité du service public.

Dans un nombre plus restreint de cas, le Conseil d'État justifie la modulation en raison du *nombre* de situations et d'actes juridiques qui pourraient être bouleversés par la rétroactivité de l'annulation, par un argument que l'on pourrait définir de «quantitatif». Dans ces cas-là, la motivation contient des références explicites au nombre des actes, de contrats³⁹ ou, en général, des situations juridiques qui pourraient être remises en cause par une annulation rétroactive⁴⁰. Les

³⁴ C.E., 9 juillet 2015, *Football club des Girondins de Bordeaux et autres*, préc.

³⁵ C.E., 3 mars 2009, *Association Française contre les myopathies*, préc.

³⁶ C.E., 9 juillet 2015, *Football club des Girondins Bordeaux et autres*, cit; 23 décembre 2013, *M6 et TFI*, préc.; C.E., 11 avril 2012, *GISTI*, préc.; 10 novembre 2010, *Département du Lot*, n. 337379, préc.; 10 novembre 2010 *Département de l'Ariège*, n. 337380, préc.; 21 mai 2010, *Département de l'Essonne*, n. 334365, préc.; 17 mars 2010, *Département de Meurthe et Moselle*, n. 307406, préc.; 4 novembre 2009, *Département du Pas-de-Calais*, n. 312520, préc., 14 octobre 2009, *Région Midi-Pyrénées*, n. 310594, préc.; 29 août 2008, *Département du Tarn*, n. 291928, préc.; 16 mai 2008, *Département Val-de-Marne*, préc.

³⁷ Dans ce sens, par exemple, cf. C.E., 23 décembre 2013, *M6 et TFI*, préc.

³⁸ X. Domino, A. Bretonneau, *Les aléas de l'effet direct*, *A.J.D.A.*, 2012, 936.

³⁹ C.E., 19 juillet 2017, *ANODE*, préc.; 23 décembre 2013, *M6 et TFI*, préc.; 23 décembre 2011, *Danthon*, préc.; 10 février 2010, *Perez*, *A.J.D.A.*, 2010, 561, note G. Dreyfus; 13 janvier 2010, *Syndicat national CGT-FO de l'ANPE*, *A.J.D.A.*, 2010, 1222; 5 mars 2008, *Société TFI et autres*, préc. Généralement le chiffre des contrats menacés n'est pas indiqué avec précision et souvent il est tout à fait inconnu (cf., par exemple, N. Boulouis, *Conclusions sous C.E., 10 février 2010, Perez*, in *R.J.E.P.*, mai 2010, comm. n. 23, qui admettait que l'«on ne connaît pas l'ampleur exacte des désordres possibles : ni le nombre de contrats d'un seuil inférieur à 20 000 euros, ni la proportion de ceux qui sont en cours d'exécution ou ont été passés ou sont complètement exécutés, ni au sein de ses masses tant la proportion de ceux qui auraient quand même fait l'objet d'une procédure transparente d'attribution que de ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une telle procédure et pour lesquels l'abstention pourrait être justifiée par d'autres motifs qu'un montant inférieur au seuil. [...] Le nombre de ces litiges comme leur issue probable est impossible à évaluer»).

⁴⁰ C.E., 17 juillet 2013, *Conseil national de l'ordre des médecins*, préc.; 15 mai 2013, *Fédération nationale des transports routiers*, préc.; 7 mars 2011, *Fédération départementale des chasseurs de la Drôme*, préc.; 20 novembre 2010, *Département du Lot*, préc.; 10 novembre 2010 *Département de l'Ariège*, n. 337380, préc.; 21 mai 2010, *Département de l'Essonne*, n. 334365, préc.; 17 mars 2010, *Département de Meurthe et Moselle*, n. 307406, préc.; 4 novembre 2009, *Département du Pas-de-Calais*, n. 312520, préc., 14 octobre 2009, *Région Midi-Pyrénées*, n. 310594, préc.; 29 août 2008, *Département du Tarn*, n. 291928, préc.; 16 mai 2008, *Département Val-de-Marne*, préc.

hypothèses de modulations fondées sur l'argument «quantitatif» peuvent être classés en trois catégories.

À la première catégorie appartiennent les modulations des annulations d'actes généraux ou réglementaires. Il s'agit de l'hypothèse classique de modulation : dans ces cas, en garantissant la stabilité des actes et des situations juridiques déjà nées, la modulation protège la sécurité juridique d'un groupe d'individus ou d'entreprises; la taille et la qualité de ce groupe varient en considération de l'objet et de la portée de l'acte annulé. La sécurité juridique est ici déclinée de façon subjective, mais elle n'est pas assimilable à une protection à la confiance légitime: en effet, l'effet de stabilisation se produit sur les actes favorables comme sur les actes défavorables aux administrés, indépendamment de la connaissance de l'invalidité de la part des destinataires des actes. Le mécanisme s'apparente donc plus à une validation. Dans certaines hypothèses, cependant, le juge administratif semble avoir voulu spécifiquement sauvegarder la stabilité de situations favorables aux intéressés⁴¹.

Il en est de même dans la deuxième catégorie d'hypothèses de modulations justifiées par l'argument «quantitatif». Il s'agit de cas dans lesquels, ne pouvant pas appliquer la théorie du fonctionnaire de fait⁴², le juge se trouve confronté à l'exigence de stabiliser les actes adoptés par des magistrats⁴³, notaires⁴⁴ ou des organes collégiaux auxquels ont participé des membres irrégulièrement nommés⁴⁵, ou encore par des sections de tribunal illégalement créées⁴⁶. Dans ces occasions, le juge a aussi invoqué la nécessité de protéger la continuité du service public⁴⁷, ce qui montre que dans les cas cités, la stabilisation des actes adoptés

⁴¹ Cela apparaît de façon particulièrement claire in C.E., 17 juillet 2013, *Conseil national de l'ordre des médecins*, préc., concernant l'annulation de la réglementation d'un cours de formation pour chiropracteur : la modulation avait le but de permettre aux étudiants ayant entrepris leur formation sous l'empire de l'acte annulé de ne pas voir invalidé leur cursus.

Dans une autre hypothèse, le juge a refusé de moduler, en suivant le commissaire du gouvernement qui avait souligné que les intéressés paraissaient être au courant de l'invalidité de l'acte : cf. C.E., 23 février 2005, *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics*, R.F.D.A., 2005, 483, conclusions D. Casas.

⁴² Consacrée par le Conseil d'État dans l'arrêt C.E., 2 novembre 1923, *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et des télégraphes et sieur Bousqué, Lebon*, 699, au titre duquel «un fonctionnaire irrégulièrement nommé aux fonctions qu'il occupe doit être regardé comme légalement investi desdites fonctions tant que sa nomination n'a pas été annulée», en accueillant une acception «objective» de la théorie, en vertu de laquelle tous les actes du fonctionnaire de fait, qu'ils soient favorables à l'administré ou pas, sont soustraits au régime des nullités, du moment où ils ne présentent pas d'autres vices.

⁴³ C.E., 30 décembre 2010, *M. Robert*, préc.; 12 décembre 2007, *Vignard*, préc.; 12 décembre 2007, *Sire*, préc.

⁴⁴ C.E., 28 septembre 2016, *M.C.*, préc.

⁴⁵ C.E., 1 juillet 2016, *Union nationale des professions libérales*, A.J.D.A., 2016, 2196 ;21, *Union Syndicale solidaires fonctions publiques*, A.J.D.A., 2007, 7.

⁴⁶ C.E., 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Die-des-Vosges*, préc.

⁴⁷ C.E., 28 septembre 2016, *M.C.*, préc.; 8 juillet 2009, *Commune de Saint-Die-des-Vosges et autres*, préc.; 30 décembre 2010, *M. Robert*, préc.; 12 décembre 2007, *Vignard*, préc.; 12 décembre 2007, *Sire*, préc.

répond à l'exigence de garantir le bon fonctionnement de l'activité administrative, par le biais de la protection de la confiance des administrés dans l'apparence du droit. Cette argumentation rapproche la technique de la modulation à de la théorie du fonctionnaire de fait.

Dans la troisième catégorie de cas de modulation, l'argument «quantitatif» traduit la nécessité d'éviter que la rétroactivité de l'annulation donne lieu à une multiplicité de litiges ou de demandes de remboursements «en chaîne» à l'encontre d'entités privées ou publiques. Cette argumentation ne suffit pas, seule, à justifier la modulation : le Conseil d'État⁴⁸ a en principe exclu que la modulation puisse être mise en œuvre seulement en vertu des implications financières de la rétroactivité⁴⁹. La doctrine⁵⁰ a toutefois observé qu'en réalité, l'argument «économique» est, explicitement ou implicitement⁵¹ au cœur des préoccupations du juge, mais son importance n'apparaît pas toujours clairement dans la motivation des arrêts⁵². Cette minimisation de l'importance des répercussions économiques de la rétroactivité de l'annulation peut être due à la volonté d'éviter de justifier de la modulation sur la base d'argumentations n'ayant pas strictement trait à l'«intérêt général».

Et pourtant, on constate que dans les faits, les cas dans lesquels la modulation a été mise en œuvre pour garantir des intérêts privés sont loin d'être rares⁵³. Normalement, ces intérêts privés reçoivent une protection en raison de leur

⁴⁸ Cf. C.E., 11 mai 2004, *Association AC!* préc., qui précisait que «la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques et entraîner des complications pour les services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation». Cette affirmation a été réitérée in C.E., 17 juin 2011, *Canal +*, préc., 17 décembre 2010, *SFIB, Association Que Choisir* préc. et 11 juillet 2008, *SIMAVELEC*, préc.

⁴⁹ On peut d'ailleurs remarquer que, parallèlement, le Conseil Constitutionnel exclut que le législateur puisse adopter des lois de validation fondées sur la seule exigence d'éviter des répercussions économiques : dans ce sens, cf. Cons. Constitutionnel, 28 décembre 1995, n. 95-369 DC, *www.conseil-constitutionnel.fr*.

⁵⁰ A. Van Lang, *De l'usage du bilan dans l'après-jugement*, in A.A.V.V., *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, 2007, 1053 (cf. part. 1079) e F. Brenet, *Les réserves d'intérêt général*, *ibidem*, 139 (part. 152).

⁵¹ Cet argument peut aussi se traduire par l'invocation du risque de bouleversement des contrats conclus en application de l'acte annulé : C.E., 19 juillet 2017, *ANODE*, préc.; 23 décembre 2013, *M6 et TF1*, préc.; 23 décembre 2011, *Danthony*, préc.; 10 février 2010, *Perez*, *A.J.D.A.*, 2010, 561, note G. Dreyfus; 13 janvier 2010, *Syndicat national CGT-FO de l'ANPE*, *A.J.D.A.*, 2010, 1222; 5 mars 2008, *Société TF1 et autres*, préc.

⁵² Les décisions qui mentionnent explicitement le risque de répercussions financières sont en effet assez rares : cf., par exemple, C.E., 27 mai 2011, *Laboratoires Pharma 2000 et autres*, *A.J.D.A.*, 2011, 1704, où la modulation a été explicitement justifiée seulement en vertu du fait qu'une annulation rétroactive aurait comporté des coûts de gestion des demandes de remboursement supérieurs au montant total de ces remboursements. In C.E., 2 décembre 2011, *FNATH*, préc., le juge cite le risque comporté par une annulation rétroactive. Cf. aussi, dans ce sens, C.E., 17 décembre 2010, *SFIB, Association Que Choisir*, préc.; 17 juin 2011, *Canal +*, préc.; 11 juillet 2008, *SIMAVELEC*, préc., 11 mai 2004, *Association AC!*, préc.

⁵³ Comme l'a remarqué J. Sirinelli, *La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir*, *R.F.D.A.*, 2016, 529, «si le respect des situations des individus ne semble pas jouer un rôle prépondérant dans l'analyse du juge, l'intérêt général s'attachant à un maintien temporaire de ses effets étant primordial, certaines solutions témoignent occasionnellement de l'importance des intérêts privés. De ce point de vue, le mouvement de subjectivisation se développe

nombre; il est cependant arrivé que le juge mette en œuvre la modulation pour protéger les intérêts spécifiques d'un nombre *très restreint* d'intéressés. Cela apparaît assez clairement de l'analyse d'un arrêt *Football Club des Girondins Bordeaux et autres*, qui annulait une disposition réglementaire concernant le fonctionnement de la Ligue 1 e 2⁵⁴. Après avoir motivé le report des effets de l'annulation sur la base de la nécessité d'éviter un vide juridique qui aurait empêché le bon déroulement des championnats de l'année à venir, le juge a justifié la stabilisation des effets déjà produits par l'acte attaqué en arguant qu'une annulation rétroactive aurait comporté la disqualification de la (seule) équipe AS Monaco du championnat précédent. Le Conseil d'Etat a estimé que « *de telles conséquences rétroactives seraient, dans les circonstances de l'espèce, manifestement excessives* ».

Cet arrêt démontre clairement que le risque du bouleversement d'un nombre restreint de situations juridiques ne comporte pas nécessairement un rejet de la modulation de la part du juge, comme semblait l'indiquer une partie de la jurisprudence⁵⁵ : le juge peut en effet aussi prendre en compte la *qualité* de ces situations. Dans d'autres hypothèses, la protection d'un nombre restreint d'intérêts privés a été mise en œuvre de façon encore plus claire : dans un arrêt *Société TFI* de 2008⁵⁶, la modulation a été justifiée sur la base de l'intérêt général au développement de la télévision digitale, mais aussi (et surtout ?) pour protéger les intérêts de la société exploitante du service de télévision.

Au-delà de ces cas-limite, l'on peut constater que l'invocation de l'intérêt général à la stabilité des situations et des actes nés sous l'empire de l'acte annulé cache, en fait, un véritable choix de faire prévaloir des intérêts publics ou privés sur d'autres intérêts : l'intérêt objectif au rétablissement de la légalité et les intérêts subjectifs des tiers lésés par l'acte. La pondération des conséquences « admissibles » et des conséquences « inopportunes » de la rétroactivité fait ainsi du juge un arbitre des intérêts des parties à l'instance et des tiers intéressés⁵⁷ : en décidant

mais le juge peut préférer mettre pudiquement un voile sur cette évolution. Ainsi la protection des intérêts personnels peut justifier, de manière exclusive, la modulation dans le temps des effets de l'annulation.

⁵⁴ C.E., 9 juillet 2015, *Football club des Girondins Bordeaux et autres*, préc.

⁵⁵ Cf., par exemple, C.E., 6 septembre 2006, *Fédération nationale des syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT, Lebon Tables*, 1077 et 23 février 2005, *Association pour la transparence et la moralité des marchés publics et autres, Lebon*, 71.

⁵⁶ C.E., 5 mars 2008, *TFI et autres*, préc.

⁵⁷ Comme on peut le remarquer sur la base de l'analyse de la casuistique, les intérêts protégés sont hétérogènes et pas toujours importants pour la généralité des administrés. Dans certains cas, la modulation a été mise en œuvre pour la protection du « confort » de l'administration (cf., sur ce point, F. Bottini, *La sécurité juridique et la modulation*, R.D.P., 2009, 1517) ou des intérêts économiques de l'administration (cf. le *leading case AC!* ou C.E., 17 janvier 2018, *Association la Cimade et autres*, préc.) ou des intérêts des particuliers (par exemple, C.E., 19 juillet 2017, *ANODE*, préc.; 23 décembre 2013, *M6 et TFI*, préc.; 23 décembre 2011, *Danthony*, préc.; 10 février 2010, *Perez, A.J.D.A.*, 2010, 561, note G. Dreyfus, *Annulation du seuil de 20.000 euros pour les marchés passés selon une procédure adaptée*; 13 janvier 2010, *Syndicat national CGT-FO de l'ANPE, A.J.D.A.*, 2010, 1222; 5 mars 2008, *Société TFI et autres*, préc.)

de sauvegarder seulement certains de ces intérêts, le juge finit inévitablement par en compromettre (*rectius*, par ne pas en protéger) d'autres⁵⁸.

L'indication spécifique des intérêts sauvegardés disparaît toutefois souvent du bilan réalisé par le juge, qui préfère invoquer des principes plus « neutres », tels l'intérêt général et la « sécurité juridique » : ces derniers renforcent son rôle de garant de la légalité objective, de la bonne administration et, en dernière instance, des intérêts de la collectivité.

La marge d'appréciation très large que s'est accordée le juge dans l'évaluation de l'intérêt général au maintien des effets de l'acte peut toutefois être vue comme un retour du juge administrateur⁵⁹. D'ailleurs, l'identification de l'intérêt général et sa protection est traditionnellement l'apanage de l'administration : l'emploi de cette notion pour justifier une limitation des effets de l'annulation montre bien l'évolution du rôle du juge de l'excès de pouvoir, qui n'est plus seulement le protecteur de la légalité, mais surtout le garant de la bonne administration⁶⁰.

3. *L'évolution du contentieux de l'excès de pouvoir*

Le pouvoir de modulation s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel qui a vu un élargissement progressif des pouvoirs du juge administratif⁶¹.

Fondée sur la volonté de trouver un équilibre entre le souci de rétablissement de la légalité⁶² et la protection de l'intérêt général, dont la sécurité juridique est une des composantes⁶³, la méthode du bilan est employée dans le cadre de la modulation afin d'évaluer le rapport entre les coûts et les bénéfices de l'application de la sanction prévue pour l'illégalité de l'acte⁶⁴. La technique de la modulation

⁵⁸ J. Sirinelli, *La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir*, préc.

⁵⁹ B. Pacteau, *Vicissitudes (et vérification) de l'adage: juger l'administration, c'est encore administrer*, in A.a.V.v., *Mélanges Franck Moderne*, Paris, 2004, 317; F. Donnat, D. Casas, *L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat*, *Dr. Adm.*, 2004, 9.

⁶⁰ Ainsi, explicitement, B. Genevois in *Etat des lieux du contentieux administratif*, *Cah. fonct. publ.*, septembre 2005, p. 10, pour qui le juge administratif aurait la « double mission de sauvegarde du développement des services publics au nom de l'intérêt général et de protection des droits des administrés ».

⁶¹ Sur le renouveau des pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir, cf. F. Blanco, *Pouvoirs du juge et contentieux de la légalité : contributions à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, thèse, Aix en Provence, 2010.

⁶² Ce rétablissement peut être aussi matériel: cf. C.E., 29 janvier 2003, *Commune de Clans et Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*, *Lebon* 21, conclusions C. Maugué.

⁶³ A. Van Lang, *De l'usage du bilan dans l'après-jugement*, préc.

⁶⁴ A. Van Lang, *op. cit.*, 1053 ss. parle du bilan mis en oeuvre par le juge qui décide de l'opportunité d'une modulation comme d'un « bilan de la seconde génération », parce qu'à la différence du bilan de « première génération » qui sert au contrôle de proportionnalité de l'acte attaqué, il intervient dans la phase de la détermination des conséquences de l'illégalité.

Parmi les « bilans de deuxième génération », l'on peut classer la jurisprudence relative aux réserves d'intérêt général (cf. C.E., 29 janvier 2003, *Commune de Clans et Syndicatv départemental de l'électricité et du gaz*

sous-tend l'idée que la sanction de l'annulation rétroactive (ainsi que ses conséquences « ordinaires ») ne devrait être appliquée que si elle est appropriée (*rectius*, proportionnelle) par rapport aux circonstances concrètes du cas d'espèce⁶⁵.

De ce point de vue, la technique de la modulation s'inscrit dans un autre courant plus large de la jurisprudence administrative récente, qui a progressivement transformé l'annulation de sanction « automatique » de l'illégalité à « sanction proportionnée » à l'illégalité commise⁶⁶.

Ce mouvement jurisprudentiel vise à éviter des annulations considérées comme inopportunes car inutiles ou « néfastes »⁶⁷, à travers différents mécanismes de régularisation en cours d'instance des actes illégaux. Ainsi, par exemple, dans un arrêt *El Bahi* de 2003, le juge administratif a admis la substitution de la base légale de l'acte attaqué, lorsque l'administration aurait pu prendre la même décision sur la base d'un autre texte lui conférant le même pouvoir⁶⁸. Dans la foulée,

des Alpes-Maritimes, préc.). La technique des réserves d'intérêt général a été critiquée par la doctrine (J.B. Auby, À propos des réserves d'intérêt général, *D.A.*, juin 2003, repères n. 6), qui a souligné que ce mécanisme « revient à établir, au profit de l'Administration, une sorte d'immunité partielle d'exécution ». À tel propos, Auby se demandait « s'il est absolument normal que ce soit le juge lui-même qui pose la règle selon laquelle telle ou telle conséquence de la chose jugée cédera devant des exigences d'intérêt général [...] Le problème est que le principe – inhérent à l'État de droit – qui impose de tirer les conséquences des décisions juridictionnelles n'appartient pas au juge, et qu'il n'appartient donc pas à lui de lui fixer des limites. Spécialement lorsque sont en cause des droits fondamentaux. »

⁶⁵ V. Coq, *Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, Paris, 2015, 414 ss., parle, à ce propos, d'une « sanction "adaptée" des irrégularités ».

⁶⁶ Cf., C. Broyelle, *Contentieux administratif*, préc., 165. C. Mialot, *L'arrêt Danthony du point de vue du justiciable*, *A.J.D.A.*, 2012, 1484 parle d'un procès de « relativisation de la légalité, qui devient de plus en plus la chose du juge et de moins en moins la chose des parties ».

Après C.E., ass. 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, *A.J.D.A.*, 2018, 1206, note S. Roussel e C. Nicolas, *Contentieux des actes réglementaires : bouquet final*; *D.A.*, octobre 2018, comm. n. 45 di G. Eveillard, *La limitation du contrôle de la légalité externe des actes réglementaires* (sur laquelle, *amplius*, cf. *infra*), la doctrine française a exprimé un certain malaise face à la prolifération des solutions élaborées par le Conseil d'Etat pour éviter l'annulation ou pour éviter que celle-ci puisse produire tous ses effets: cf., en ce sens, B. Plessix, *Le droit administratif, droit de l'acte réglementaire*, *D.A.*, 2018, repère n. 7. L'auteur notait qu'« en 2004, dans l'affaire Association ACI, quand le Conseil d'Etat a souhaité procéder à un rééquilibrage entre les exigences de la légalité et celles de la sécurité juridique, tout le monde a compris et applaudi [...]. Quatorze ans plus tard, en jugeant que dans le cadre de l'exception d'illégalité d'un acte administratif réglementaire, le requérant ne peut soulever que des vices tenant à la compétence, au détournement de pouvoir et à la légalité des règles qu'il fixe, le balancier serait allé en sens contraire trop loin. *El Bahi*, Hallal, Association ACI, Smirgeomes, Béziers I, Danthony, Département Tarn-et-Garonne, Czabaj, et maintenant CFDT Finances: tout se conjugue pour restreindre l'exercice du recours contre les actes administratifs, pour assouplir l'obligation faite à l'administration de respecter la légalité ».

⁶⁷ B. Seiller, *L'illégalité sans annulation*, *A.J.D.A.*, 2004, 963 remarque en effet que les cas d'« illégalité sans annulation » sont motivés sur la base de l'inutilité d'une annulation (l'administration pourrait reprendre la même décision) ou de son « caractère néfaste ». À ce sujet, cf. aussi C. Lantero, *Sécurité juridique et mutation des annulations platoniques*, *A.J.D.A.*, 2019, 1110 et W. Gremaud, *La régularisation en droit administratif*, Paris, 2020.

⁶⁸ La première application de ce principe a été faite dans C.E., 8 mars 1957, *Sieur Rosé et autres, Lebon*, 147. C.E., 3 décembre 2003, *El Bahi, Lebon*, 479, conclusions J. H. Stahl; *A.J.D.A.*, 2004, chronique D. Casas e F. Donnat, a précisé que la base légale invoquée doit prévoir les mêmes garanties pour l'administré que celle appliquée à tort.

par un arrêt *Hallal* de 2004⁶⁹, la substitution des motifs de l'acte, en dehors des cas de compétence liée, a également été admise.

Depuis 2001, le juge s'est aussi arrogé le pouvoir de mettre en œuvre une annulation conditionnelle, afin de concéder un délai à l'administration pour régulariser l'acte en le purgeant de ses vices⁷⁰, à l'instar de ce que prévoient certains textes législatifs dans le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement⁷¹.

Le juge évite également l'annulation à travers la neutralisation des vices considérés « non substantiels »⁷², consacrée par la jurisprudence *Danthony* de 2011, au titre de laquelle « *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* »⁷³.

Après avoir été saluée avec une certaine faveur⁷⁴, la multiplication des techniques employées par le juge administratif pour éviter les annulations ou en neutraliser les effets suscite désormais un certain malaise dans la doctrine⁷⁵ : l'équilibre entre sécurité juridique et principe de légalité semble désormais rompu, et c'est presque toujours l'administration qui en profite⁷⁶. Quid, alors, de la position du justiciable ?

⁶⁹ C.E., 6 février 2004, *Hallal*, R.F.D.A., 2004, 740, conclusions I. Silva; A.J.D.A., chronique F. Donnat e D. Casas. Avant 2004, la technique ne pouvait être utilisée que dans des cas de compétence liée : C.E., 23 juillet 1976, Ministre du Travail c/ URSSAF du Jura, *Lebon*, 362). Le commissaire I. Silva avait prôné l'extension, sur la base de l'exigence de « *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* ».

⁷⁰ Sur cette pratique, cf. R. Thiele, *Annulations partielles et annulations conditionnelles*, A.J.D.A., 2015, 1357 et H. Bouillon, *La régularisation d'un acte administratif après annulation conditionnelle : une technique en gestation*, A.J.D.A., 2018, 142.

⁷¹ Comme les art. L-600-5, L-600-5-1 et L-600-9 du Code de l'urbanisme ou encore l'art. 181-18 du Code de l'environnement, qui prévoient des formes de « *administrative loops* ». Sur ces dispositifs, cf. B. Seiller, *Les décisions régularisées*, R.F.D.A., 2019, 791.

⁷² Sur cette notion, cf. O. Mamoudy, *Sécurité juridique et classement des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, A.J.D.A., 2019, 1108.

⁷³ C.E., Ass. 23 décembre 2011, *Danthony*, *Lebon*, 649, R.F.D.A., 2012, 284, conclusions G. Dumortier ; *ibidem.*, 296, note P. Cassia; A.D.J.A., 2012, 195, chronique A. Bretonneau e X. Domino. La jurisprudence *Danthony* a récemment trouvé une nouvelle itération dans C.E., ass. 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, A.J.D.A., 2018, 1009.

⁷⁴ Cf., en ce qui concerne la modulation, cf. par exemple J.E. Schoettl, *Ce fut AC!*, A.J.D.A., 2014, 116.

⁷⁵ Cf. B. Seiller, *Droit à l'erreur : pour qui?*, A.J.D.A., 2018, 1465 et, du même auteur, *Assez d'AC!* A.J.D.A., 2018, 937. Des considérations de la même teneur avaient déjà été développées par F. Brenet, *Les réserves d'intérêt général*, préc., 161 à propos des réserves d'intérêt général ; sur la tolérance des illégalités, voir aussi J.-C. Rotoullié, *Sécurité juridique et tolérance des illégalités*, A.J.D.A., 2019, 1094 ; O. Mamoudy, *Sécurité juridique et hiérarchisation des illégalités dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, A.J.D.A., 2019, 1108.

⁷⁶ O. Mamoudy, *Une balance déséquilibrée*, A.J.D.A., 2019, 1087.

4. *Droit au recours et modulation des effets de l'annulation*

La faveur de la doctrine française envers la modulation peut paraître étonnante, voire choquante pour un lecteur italien, vue la limitation de l'utilité que le requérant ayant obtenu gain de cause peut tirer d'une annulation aux effets modulés⁷⁷.

Cette affirmation, théoriquement vraie, peut toutefois être revue à la lumière des caractéristiques du contentieux pour excès de pouvoir. D'après la doctrine classique, ce dernier est un procès fait à l'acte, dont la seule finalité est le rétablissement de la légalité⁷⁸. Ce n'est cependant pas une action populaire : comme en Italie, pour que le recours soit recevable, le requérant doit être titulaire d'un intérêt à agir, c'est-à-dire d'un intérêt à l'élimination de l'acte attaqué⁷⁹. Le requérant n'est toutefois pas tenu à faire valoir une situation juridique protégée par l'ordonnement (comme l'*interesse legittimo* ou le *diritto soggettivo*) et le préjudice subi peut avoir un caractère tout à fait abstrait ou potentiel⁸⁰.

Cela comporte que l'annulation n'a pas nécessairement vocation à rétablir une situation individuelle effectivement et concrètement préjudiciée par l'acte. D'ailleurs, même si les motivations fournies par le juge sur la question de la modulation sont généralement très succinctes, voire laconiques, la jurisprudence laisse supposer que, dans les cas où la modulation peut se traduire par une limitation de la protection juridictionnelle d'un droit individuel, le juge refuse de limiter les effets de l'annulation. Cette hypothèse semblerait confortée par le fait que dans un grand nombre de cas, la modulation a été mise en œuvre suite à des recours

⁷⁷ P. Cassia, *Grands arrêts du contentieux administratif*, VI ed., 2018, 1334, observe que « le juge est tenu de recueillir les observations des parties lorsque, en application de la jurisprudence ACI, il envisage de repousser les effets dans le temps de l'annulation de l'acte administratif[...]. En effet, le demandeur est directement concerné par ce report qu'il souhaite à toute force éviter, en ce sens que l'annulation ne produit pas son plein effet rétroactif pour lui [...] ».

⁷⁸ La protection de la situation de l'administré est un effet indirect du rétablissement de la légalité, note S. Calmes-Brunet, *Effective legal protection in French law*, in Z. Szente, K. Lachmayer, *The principle of effective legal protection in administrative law. A european comparison*, London-New York, 2017, 105 (part. 110).

⁷⁹ C. Broyelle, *Le recours pour excès de pouvoir est-il destiné à protéger la situation juridique du requérant?*, in A.a.V.v., *Colloquio sull'interesse legittimo*, Napoli, 2014, 23 (part. 25).

⁸⁰ C. Broyelle, *Le recours pour excès de pouvoir est-il destiné à protéger la situation juridique du requérant?* préc. Dans certains secteurs, les conditions de recevabilité du recours ont été rendues plus rigoureuses par la jurisprudence (cf. C.E., 4 avril 2014, *Département Tarn-et-Garonne*, préc.) ou par le législateur (cf. l'art. L-600-1-2 del *Code de l'urbanisme*) : A' ce sujet, cf. J. Sirinelli, *La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir*, R.F.D.A., préc.

exercés par des associations ou bien par des personnes morales publiques⁸¹ ; dans ces hypothèses, c'est parfois le requérant même qui demande au juge de mettre en œuvre la modulation⁸².

La modulation ne pose pas non plus particulièrement problème du point de vue de la limitation du droit au recours des tiers qu'elle comporte⁸³.

Le principe général selon lequel toute décision administrative est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir a été consacré en voie prétorienne, dans un arrêt *Dame Lamotte* de 1950⁸⁴. Des dérogations à ce droit pourraient légitimement être prévues par les textes législatifs: la Constitution française ne prévoit explicitement ni le droit d'estimer en justice contre les actes de l'administration, ni l'interdiction de limiter l'accès à la protection juridictionnelle à des voies de recours particulières ou à des catégories d'actes déterminées. À partir des années 1990, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a identifié la base constitutionnelle interne du droit à une protection juridictionnelle dans l'art. 16 de la D.D.H.C.⁸⁵. Le droit au recours a

⁸¹ À partir du *leading case*, C.E., 11 mai 2004, *Association AC !*, préc., l'on peut citer, *ex multis*, C.E., 11 janvier 2006, *Association des familles de victimes du saturnisme*, préc. ; C.E., 25 novembre 2015, *Fondation Jérôme Lejeune*, préc. ; C.E., 9 juin 2016, *Syndicat mixte du Piémont des Vosges*, préc. ; C.E., 17 décembre 2010, *SFIB, Association UFC Que Choisir*, préc. ; C.E., 21 novembre 2008, *Association des hôpitaux sans but lucratif*, préc. ; C.E., 28 décembre 2016, *Fédération de l'hospitalisation privée*, préc. ; C.E. 1 juin 2012, *Syndicats généraux de l'éducation nationale de la recherche publique*, préc. ; C.E., 24 juillet 2009, *CRII GEN*, préc. ; C.E., 3 mars 2009, *Association française contre les myopathies*, préc. ; Cons Etat, 8 juillet 2016, *UNIS*, préc. ; C.E., 21 décembre 2006, *Union syndicale solidaires fonctions publiques et assimilés*, préc. ; C.E., 1 juillet 2016, *Union nationale des professions libérales*, préc. ; C.E., 19 juillet 2017, *ANODE*, préc. ; C.E., 11 juillet 2008, *SIMAVE-LEC*, préc. ; C.E., 11 avril 2012, *GISTI*, préc. ; C.E., 13 janvier 2010, *Syndicat national CGT-FO de l'ANPE*, cit. ; C.E., 21 décembre 2006, *Union syndicale solidaire des fonctions publiques et assimilés*, préc. ; C.E., 7 mars 2011, *Fédération départementale des chasseurs de la Drôme*, préc. ; C.E., 15 mai 2013, *Fédération nationale des transports routiers*, préc. ; C.E., 17 juillet 2013, *Conseil national de l'ordre des médecins*, préc. ; C.E., 17 janvier 2018, *Association la Cimade et autres*, préc.

⁸² Cf. C.E., 19 juillet 2017, *ANODE*, préc. ; C.E., 31 juillet 2009, *Ville de Grenoble*, préc.

⁸³ La modulation, on le rappelle, n'a normalement aucune conséquence sur le sort des actions contentieuses déjà engagées contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause. Le problème de la protection du droit au recours des tiers à l'instance avait été explicitement affronté par J.-H. Stahl, A. Courrèges, *La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse. Note à l'attention de Monsieur le Président de la Section du contentieux*, *R.F.D.A.*, 2004, 447. Les auteurs préconisaient, à ce propos, de prendre exemple des méthodes du juge européen : cf. Cour de Justice C.E., 27 février 1985 *Société des produits de maïs*, C-11/83, alinéa 18. La clause de sauvegarde des actions déjà engagée avait été mise en place suite à la « guerre entre juges » qui avait eu lieu en raison de la modulation des effets de la constatation préjudicielle d'invalidité réalisée in Cour de Justice C.E. 15 octobre 1980, *Providence agricole de Champagne*, C-4/79 ; 15 octobre 1980, *Roquette frères*, C-145/79 et 15 octobre 1980, *Maïseries de Beauce*, C-109/79, in www.curia.europa.eu, sur laquelle cf. H. Labayle, *La Cour de Justice des Communautés et les effets d'une déclaration d'invalidité*, *R.T.D.E.*, 1982, 484 et J.-C. Masclat, *La jurisprudence « Roquette » à l'épreuve des juridictions françaises*, *R.T.D.E.*, 1986, 162).

⁸⁴ C.E., 17 février 1950, *Dame Lamotte, Lebon*, 110 ; *R.D.P.*, 1951, 479, conclusions J. Delvolvé e in *Aa.Vv.*, *G.A.J.A.*, 21^e ed., 2017, 362.

⁸⁵ La première décision qui a fondé le droit au recours sur l'art. 16 della D.D.U.C. est Cons. const., 21 janvier 1994, n. 93-335 DC, in www.conseil-constitutionnel.fr, relative à l'art. L-600-1 du Code de l'urbanisme, sur laquelle cf. *infra*. Pour une reconstruction historique des emplois de l'art. 16 D.D.H.C. dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, cf. R. Fraisse, *L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et des libertés*, *Nouveaux Cahiers Const.*, 2014, n. 44.

d'abord été interprété par le Conseil constitutionnel comme une garantie inéliminable des seuls droits et principes fondamentaux⁸⁶. Par la suite, le champ d'application du droit au recours a été élargi et la Cour a pu affirmer qu'« *en principe, il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »⁸⁷. La nouvelle formulation du principe laisse ouverte la possibilité de dérogations, en présence d'exigences impératives, comme celle de la sécurité juridique⁸⁸.

Il est d'ailleurs arrivé que le législateur français limite la possibilité d'obtenir une protection juridictionnelle contre certains actes, lorsque ces derniers sont entachés de vices particuliers. Ainsi, par exemple, en 1994, l'art. L-600-1 du code de l'urbanisme, qui fixait en six mois le terme pour pouvoir exciper l'illégalité de certains types d'actes généraux en matière d'urbanisme pour vices de forme ou de procédure⁸⁹, a été jugé conforme par le Conseil constitutionnel⁹⁰, en raison du champ d'application limité de la disposition législative, de l'exigence impérative d'éviter l'insécurité juridique dans le secteur considéré et de la possibilité de faire quand même valoir l'illégalité, après l'expiration des délais de recours, par le biais d'un recours contre le refus d'abroger l'acte illégal⁹¹. Ce *standard* a été confirmé en 2015, lorsque le Tribunal Administratif de Toulouse a saisi le Conseil d'État de la constitutionnalité de l'art. L. 1434-3-1 du code de la santé publique, qui fixe en six mois le terme pour exciper d'illégalité du projet régional de santé pour vices de forme ou de procédure⁹². En employant les mêmes argumentations développées par le Conseil constitutionnel dans la décision n. 93-335 DC, le Conseil d'État a affirmé que la disposition était compatible avec l'art. 16 D.D.H.C.⁹³.

⁸⁶ Dans ce sens, cf. M. Bandrac, *L'action en justice, droit fondamental*, in Aa.Vv., *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Paris, 1995, I, qui citait en particulier Cons. const., 13 août 1993, n. 93-325 DC, part. punto 86, *Dalloz*, 1994, 111, note D. Maillard Desgrées du Loû, *Inconstitutionnalité de l'interdiction du territoire automatiquement rattachée à un arrêté de reconduite à la frontière* et Cons. const., 9 avril 1996, n. 96-373 DC, part. punti 84 e 85, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁸⁷ Cons. const., 9 avril 1996, n. 96-373 DC, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁸⁸ Cette possibilité était en effet explicitement admise: cf., dans ce sens, T. Renoux, *Contrôle de constitutionnalité de la loi relative à l'autonomie de la Polynésie française*, Paris, 1998, 153. La doctrine actuelle n'est cependant pas d'accord sur ce point: in Aa.Vv., *G.A.J.A.*, préc., 364, l'on peut lire « *qu'une disposition législative qui viendrait à soustraire un acte administratif à tout contrôle juridictionnel heurterait aussi bien la norme internationale que la norme constitutionnelle* ».

⁸⁹ La disposition dérogeait au principe, énoncé in C.E., 29 mai 1908, *Poulin, Lebon*, 580, qui permet de contester l'acte réglementaire, après l'expiration des délais du recours, à l'appui des conclusions dirigées contre la décision prise en application du règlement.

⁹⁰ Cons. constitutionnel, 21 janvier 1994, n. 93-335 DC, in www.conseil-constitutionnel.fr.

⁹¹ C.E., 10 janvier 1930, *Despujol, Lebon* 645 et Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, préc.

⁹² C.E., 19 avril 2015, *S.A.S. Clinique d'Occitanie*, n. 387773, www.conseil-etat.fr.

⁹³ Si l'art. L. 600-1 del *code de l'urbanisme* s'applique seulement à « *certaines actes relevant du seul droit de l'urbanisme* », l'art. L. 1434-3-1 del *code de la santé publique* concerne les seuls « *plans régionaux de santé et à leurs composantes* »; les deux dispositions sont fondées sur l'exigence d'éviter l'insécurité juridique dans les secteurs considérés. Enfin, le Conseil d'État, comme le Conseil constitutionnel, observait que les actes réglementaires illégaux auraient pu être attaqués par la voie du recours contre le refus d'abroger.

S'il est admissible que le législateur limite, pour des exigences de protection de la sécurité juridique, la possibilité d'attaquer – soit même par la voie de l'exception – certains actes, en vertu de certains moyens, il n'est pas si choquant que le juge puisse limiter la possibilité d'attaquer un certain nombre d'actes-conséquences, pour des vices liés à l'illégalité de l'acte initial. D'ailleurs, les conditions de mise en œuvre de la modulation semblent conformes aux conditions posées par le Conseil constitutionnel à l'égard du législateur.

En premier lieu, en effet, la modulation a un champ d'application limité (forcément bien plus limité qu'une loi sectorielle) : elle ne comporte que l'exclusion de la possibilité de recourir contre les actes adoptés sur le fondement de l'acte annulé, qui ne soient pas autrement viciés.

En deuxième lieu, la modulation doit être justifiée sur la base de raisons prépondérantes (sinon impératives) de protection de la sécurité juridique. En se fondant sur une mise en balance des bénéfices et des inconvénients concrets d'une annulation rétroactive, elle garantit une justification du sacrifice du droit au recours sur la base de raisons concrètes inhérentes au cas d'espèce. C'est surtout cette caractéristique qui semblerait avoir contribué à rendre acceptable la modulation, du point de vue du sacrifice du droit à la protection juridictionnelle.

Toujours du point de vue des limites posées par la jurisprudence constitutionnelle et conventionnelle en matière de droit au recours, on peut enfin observer que la modulation apparaît aussi préférable par rapport l'une autre instrument de limitation du droit au recours : la loi de validation⁹⁴. La modulation est en effet un instrument de stabilisation des effets de l'acte illégal alternatif à la validation⁹⁵, qui, avant 2004, représentait le seul remède praticable lorsque l'annulation risquait d'être excessivement préjudiciable pour la sécurité juridique⁹⁶.

⁹⁴ La *loi de validation* trouve son équivalent, en droit italien, dans la loi dite de *sanatoria*, sur laquelle cf. R. Tarchi, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milan, 1990; plus récemment, M. Massa, *Giusto processo e dinamica delle norme nel tempo: l'art. 6 CEDU e le leggi retroattive*, in G. Bombelli, L. Ferla, P. Mastrolia (a cura di), *Quaestiones iuris*, vol. I, 2018, 225 (part. 233). D'après la CEDH, les lois de validations répondant à des motifs impérieux d'intérêt général sont compatibles avec l'art. 6 CEDH (cf. le *leading case* CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal c. Francia*, R.F.D.A., 2000, 289, note B. Mathieu, *Les validations législatives devant la Cour de Strasbourg: une réaction rapide du Conseil constitutionnel mais une décision lourde de menaces pour l'avenir de la juridiction constitutionnelle e ibid.*, 1254, note S. Bolle, *L'inconventionnalité d'une validation législative conforme à la Constitution*.) Le Conseil constitutionnel avait initialement fixé des conditions d'admissibilité de ces lois bien moins rigoureuses (Cons. Const. 22 juillet 1980, n. 80-119 DC, *A.J.D.A.*, 1980, 480 e 602, note G. Carcassonne; R.D.P., 1980, 1658, note Favoreu), qui ont été progressivement « durcies » : Cons. Const., 21 décembre 1999, n. 99-422 DC, *A.J.D.A.*, 2000, 48, note J.E. Schoettl, *Loi de financement de la sécurité sociale pour l'an 2000*. À partir de 2014, il Conseil constitutionnel s'est conformé au standard de la CEDH en la matière (cf., sur ce point, Cons. Const., 14 février 2014, n. 2013-366 QPC, *A.J.D.A.*, 2014, 1204, note J. Roux, *Du «but d'intérêt général suffisant» au «motif impérieux d'intérêt général»: les mots et les choses*).

⁹⁵ D'après C. Devys, le juge devrait moduler si « les effets déstabilisateurs [de l'annulation] rendraient le recours à une loi de validation à la fois inévitable et admissible ».

⁹⁶ En fait, la CEDH et le Conseil constitutionnel admettent que les lois de validations soient adoptées pour des raisons d'intérêt général différentes par rapport à la nécessité de préserver la stabilité des situations juri-

Dans la pratique, la modulation semble d'ailleurs avoir effectivement remplacé, du moins en partie, l'instrument de la validation législative : d'après J.E. Schoettl, l'introduction du pouvoir de modulation aurait sensiblement réduit le nombre de lois de validations⁹⁷.

Ce résultat est tout à fait louable, car la modulation apparaît préférable à la validation législative pour au moins deux raisons.

D'abord, la modulation est mise en œuvre par le même juge qui prononce l'annulation : elle ne comporte pas les problèmes liés à l'ingérence du législateur dans l'activité juridictionnelle impliqués par la validation⁹⁸. De plus, elle rend manifeste, contextuellement à l'annulation, la limitation du droit au recours; elle ne frustre donc pas, dans ce sens, la confiance des administrés dans la possibilité d'obtenir gain de cause dans un recours pour l'annulation de l'acte adopté sur le fondement de l'acte déclaré illégal⁹⁹.

S'il est vrai que la modulation est un instrument de protection de la sécurité juridique alternatif à la loi de validation, elle devrait toutefois, tout comme la validation, avoir caractère exceptionnel, surtout au vu de la limitation du droit au recours qu'elle comporte. Tout en étant admissible, celle-ci devrait être amplement justifiée¹⁰⁰. Si les circonstances de l'espèce ne justifient pas la mise en œuvre de la modulation, la limitation du droit au recours devrait être considérée comme très problématique : comme le remarque B. Seiller, «*le juge administratif ne saurait faire ce qu'il interdit au législateur*»¹⁰¹.

diques nées sous l'empire de l'acte illégal. Certains auteurs ont toutefois remarqué que seules les exigences de protection de la sécurité juridique semblent pouvoir justifier pleinement ces lois : cf., sur ce point, B. Mathieu, *Valeur et portée des validations législatives devant le juge constitutionnel: un nouvel équilibre entre les considérations liées à l'intérêt général et celles relatives à la garantie des droits?*, R.F.D.A., 1998, 148.

⁹⁷ J.E. Schoettl, *Ce fut AC!*, A.J.D.A., 2014, 116, observait que «*de l'échantillon des cas fichés d'utilisation, par le Conseil d'Etat, de la modulation d'une annulation, je tire de plus la conviction que vingt validations législatives ont été évitées.*» Les lois de validation n'ont toutefois sûrement pas disparu, et il est d'ailleurs arrivé, au moins dans un cas, que suite au refus du Conseil d'Etat de moduler les effets de l'annulation (C.E. 18 octobre 2006, *Fédération des services CFDT et autres, Lebon.* 2006, 427, conclusions Ch. Devys.), le législateur ait adopté une loi de validation- destinée à sauvegarder les effets de l'acte jusqu'au moment de l'adoption du nouvel acte – que le Conseil constitutionnel a déclaré conforme (Cons. Const., 14 décembre 2006, n. 2006-544 DC, R.F.D.A., 2007, 134, note E. Schoettl, *La sanction constitutionnelle de l'abus du droit d'amendement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*).

⁹⁸ CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski e Pradal c. Francia*, préc. citait le risque de «*ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice, dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige*».

⁹⁹ A.-L. Valembos, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, L.G.D.J., 2005, 408.

¹⁰⁰ Lorsque la modulation risque de limiter le droit à une protection juridictionnelle de droits individuels, le Conseil d'Etat devrait, en définitive, appliquer à ses modulations le même *standard* de nécessité appliqué aux lois de validation.

¹⁰¹ B. Seiller, *Assez d'AC!*, préc.

Martina Condorelli - Abstract

Modulation des effets de l'annulation et protection de la sécurité juridique de la part du juge de l'excès de pouvoir

L'article analyse la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de modulation des effets de l'annulation, dans le but d'en examiner les conditions de mise en oeuvre et de tenter d'esquisser une définition de la notion de "sécurité juridique". Ce principe, qui est souvent invoqué pour justifier l'exigence de limiter les effets de l'annulation révèle un caractère flou et polysémique. L'article met enfin en exergue les caractéristiques du contexte institutionnel et juridique dans lequel le pouvoir de modulation du juge administrative français s'est développé.

Modulazione degli effetti dell'annullamento e protezione della sicurezza giuridica da parte del giudice dell'eccesso di potere

Il contributo esamina la giurisprudenza del Consiglio di Stato francese in tema di modulazione degli effetti dell'annullamento, analizzandone presupposti e condizioni procedurali. Emerge, attraverso l'esame della casistica, la natura proteiforme del principio di sicurezza giuridica, spesso invocato per giustificare la limitazione degli effetti della pronuncia. Infine, lo scritto pone in luce il peculiare contesto ordinamentale nel quale si inserisce il potere di modulazione, evidenziando le sue interferenze con il diritto alla tutela giurisdizionale.

