

RÈGLEMENTS ILLÉGAUX – ABROGATION DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

CE Ass. 3 févr. 1989, COMPAGNIE ALITALIA, Rec. 44

(RFDA 1989.391, concl. Chahid-Nourai, notes Beaud et Dubouis ;
AJ 1989.387, note Fouquet ; RTDE 1989.509, note Vergès)

Cons. que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ; qu'en se fondant sur les dispositions de l'article 3 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui s'inspirent de ce principe, la compagnie Alitalia a demandé le 2 août 1985 au Premier ministre d'abroger l'article 1^{er} du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967, codifié à l'article 230 de l'annexe II au Code général des impôts, et les articles 25 et 26 du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979, codifiés aux articles 236 et 238 de l'annexe II au Code général des impôts au motif que leurs dispositions, pour le premier, ne seraient plus, en tout ou partie, compatibles avec les objectifs définis par la sixième directive du Conseil des Communautés européennes et, pour les seconds, seraient contraires à ces objectifs ; que le Premier ministre n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai de quatre mois, il en est résulté une décision implicite de rejet, que la compagnie Alitalia a contesté pour excès de pouvoir dans le délai du recours contentieux :

Cons. qu'il ressort clairement des stipulations de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 que les directives du Conseil des communautés économiques européennes lient les États membres « quant au résultat à atteindre » ; que si, pour atteindre ce résultat, les autorités nationales qui sont tenues d'adapter leur législation et leur réglementation aux directives qui leur sont destinées, restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution de ces directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, ces autorités ne peuvent légalement, après l'expiration des délais impartis, ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par les directives dont s'agit, ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires à ces objectifs :

Cons. que si les dispositions de l'article 230 de l'annexe II au Code général des impôts comme celles des articles 236 et 238 de la même annexe ont été édictées sur le fondement de l'article 273 paragraphe I du Code général des impôts issu de la loi du 6 janvier 1966, la demande de la compagnie Alitalia n'a pas pour objet, contrairement à ce que soutient le

Premier ministre, de soumettre au juge administratif l'examen de la conformité d'une loi nationale aux objectifs contenus dans une directive mais tend seulement à faire contrôler par ce juge la compatibilité avec ces objectifs des décisions prises par le pouvoir réglementaire, sur le fondement d'une habilitation législative, pour faire produire à ladite directive ses effets en droit interne :

Cons., d'une part, que l'article 1^{er} de la sixième directive adoptée par le Conseil des Communautés européennes le 17 mai 1977 et concernant l'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, fixait comme objectif aux États membres de prendre avant le 1^{er} janvier 1978 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour adapter leur régime de taxe sur la valeur ajoutée aux dispositions figurant dans cette directive ; que la neuvième directive du 26 juin 1978 a repoussé au 1^{er} janvier 1979 le délai ainsi imparti :

Cons., d'autre part, que l'article 17 paragraphe 2 de la sixième directive précitée prévoit la déduction par l'assujetti de la taxe ayant grevé les biens et les services utilisés par lui « dans la mesure » où ils le sont « pour les besoins de ses opérations taxées » ; qu'il résulte de cette disposition que la déduction de la taxe sur la valeur ajoutée payée en amont par un assujetti concerne la taxe due ou acquittée pour les biens qui lui ont été livrés et les services qui lui ont été rendus dans le cadre de ses activités professionnelles ;

Cons., enfin, que l'article 17 paragraphe 6 de la même directive dispose que : « Au plus tard avant l'expiration d'une période de quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente directive, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, déterminera les dépenses n'ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée. En tout état de cause, seront exclues du droit à déduction les dépenses de luxe, de divertissement et de représentation. Jusqu'à l'entrée en vigueur des règles visées ci-dessus, les États membres peuvent maintenir toutes les exclusions prévues par leur législation nationale au moment de l'entrée en vigueur de la présente directive » ; qu'il résulte clairement de ces dispositions, d'une part, qu'elles visent les exclusions du droit à déduction particulières à certaines catégories de biens, de services ou d'entreprises et non pas les règles applicables à la définition même des conditions générales d'exercice du droit à déduction et, d'autre part, qu'elles fixent comme objectif aux autorités nationales de ne pas étendre, à compter de l'entrée en vigueur de la directive, le champ des exclusions du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée prévues par les textes nationaux applicables à cette date ;

Sur la légalité de l'article 1^{er} du décret n° 67-604 du 27 juillet 1967 codifié à l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II au Code général des impôts : - Cons., que l'article 271 paragraphe 1 du Code général des impôts issu des dispositions de la loi du 6 janvier 1966 prévoit que « la taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération » que l'article 273 du même Code, issu des dispositions de la même loi, dispose que « 1. Des décrets en Conseil d'État déterminent les conditions d'application de l'article 271... 2. Ces décrets peuvent édicter des exclusions ou des restrictions et définir des règles particulières soit pour certains biens ou services, soit pour certaines catégories d'entreprises » ; que l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II au Code général des impôts, issu de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 1967 pris sur le fondement de ces dispositions a prévu que « la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les biens et services

que les assujettis à cette taxe acquièrent ou qu'ils se livrent à eux-mêmes n'est déductible que si ces biens et services sont nécessaires à l'exploitation et sont affectés de façon exclusive à celle-ci » ; que les dispositions précitées de l'article 17 paragraphe II de la sixième directive prévoient, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la déduction par l'assujetti de la taxe ayant grevé les biens et les services utilisés par lui « dans la mesure » où ils le sont « pour les besoins de ses opérations taxées » ; qu'il suit de là que la première condition de déductibilité figurant à l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II précitée et tenant au caractère nécessaire à l'exploitation des biens et services concernés n'est pas incompatible avec l'objectif fixé sur ce point par la sixième directive et n'est donc pas devenue illégale à la date limite définie ci-dessus ; qu'en revanche, la deuxième condition posée par l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II et tenant à l'affectation exclusive à l'exploitation des biens et services pouvant ouvrir droit à déduction n'est pas compatible avec l'objectif défini par la sixième directive dans la mesure où elle exclut de tout droit à déduction les biens et les services qui font l'objet d'une affectation seulement partielle à l'exploitation alors même que ces biens et services sont utilisés pour les besoins des opérations taxées ; que, dans cette mesure, les dispositions de l'article 230 paragraphe 1 de l'annexe II sont devenues illégales et que la compagnie requérante était fondée à en demander l'abrogation ;

Sur la légalité de l'article 25 du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979, codifié à l'article 236 de l'annexe II au Code général des impôts :

– Cons. que sur le fondement des dispositions déjà citées de l'article 273 du Code général des impôts, issues de la loi du 6 janvier 1966, le gouvernement a pris le 29 décembre 1979 un décret modifiant l'annexe II au Code général des impôts en ce qui concerne le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ; que l'article 25 de ce décret, codifié à l'article 236 de l'annexe II au Code général des impôts, qui exclut du droit à déduction certains biens ou services « tels que le logement ou l'hébergement, les frais de réception, de restaurant, de spectacle ou toute dépense ayant un lien direct ou indirect avec les déplacements ou la résidence », s'il reprend les dispositions figurant précédemment aux articles 7 et 11 du décret du 27 juillet 1967 qui concernaient les dirigeants et le personnel de l'entreprise, étend les exclusions du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée aux « biens et services utilisés par des tiers » à l'entreprise ; que, dans cette mesure, ledit article méconnaît l'objectif de non-extension des exclusions existantes, défini à l'article 17 paragraphe 6 précité de la sixième directive, et est entaché d'illégalité ;

Sur la légalité de l'article 26 du décret n° 79-1163 du 29 décembre 1979 codifié à l'article 238 de l'annexe II au Code général des impôts :

– Cons. que les dispositions de l'article 238 de l'annexe II au Code général des impôts, telles qu'elles résultent de l'article 26 du décret du 29 décembre 1979, et qui excluent du droit à déduction les biens cédés et les services rendus « sans rémunération ou moyennant une rémunération très inférieure à leur prix normal » ne se sont pas bornées à regrouper et à reprendre sous une rédaction différente les dispositions figurant antérieurement à l'article 10 du décret du 27 juillet 1967, mais ont aligné pour les services les conditions d'exclusion du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée sur celles, plus extensives, qui étaient prévues antérieurement pour certains biens, objets ou denrées, en supprimant le critère de libéralité, c'est-à-dire de non-conformité aux intérêts de l'entreprise, auquel était précédemment subordonnée pour les services l'exclusion du droit à déduction ; qu'ainsi, le champ

des exclusions du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée s'est trouvé étendu en ce qui concerne les services par cette disposition, contrairement à l'objectif de non-extension des exclusions existantes défini à l'article 17 paragraphe 6 précité de la sixième directive ; que la disposition attaquée est par suite, dans cette mesure, illégale ;

Cons. qu'il résulte de tout ce qui précède que le Premier ministre a illégalement refusé dans les limites ci-dessus précisées de déférer à la demande de la compagnie Alitalia tendant à l'abrogation de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 1967 et des articles 25 et 26 du décret du 29 décembre 1979 :... (annulation de la décision attaquée en tant que cette décision refuse l'abrogation : - de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 1967... ; - de l'article 25 du décret du 29 décembre 1979... ; - de l'article 26 du même décret... ; rejet du surplus des conclusions).

OBSERVATIONS

- 1 Le Code général des impôts (articles 230, 236 et 238 de l'annexe II), dans des dispositions issues respectivement les premières d'un décret du 27 juill. 1967, les deux autres, d'un décret du 29 déc. 1979, limitait la possibilité de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée.

Or la sixième directive du Conseil des Communautés européennes concernant l'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, adoptée le 17 mai 1977, a prévu la déduction de la TVA pour les biens livrés et les services rendus à l'assujéti dans le cadre de ses activités professionnelles, et restreint le champ des exclusions du droit à déduction établies par les textes nationaux. Elle imposait aux États membres d'adapter avant le 1^{er} janv. 1978 leur régime de TVA à ses propres dispositions. La neuvième directive, du 26 juin 1978, a repoussé le délai au 1^{er} janv. 1979.

Postérieurement à cette date, la compagnie Alitalia, comme d'autres compagnies aériennes, s'était vu opposer les dispositions du Code général des impôts à l'occasion de demandes de remboursement de la TVA pour des prestations assurées aux passagers en transit. Elle a engagé une procédure de plein contentieux fiscal.

Elle a également utilisé une autre voie, en se fondant sur l'article 3 du décret du 28 nov. 1983 concernant les relations entre l'administration et ses usagers, ainsi rédigé : « l'autorité compétente est tenue de faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, soit que le règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ».

Soutenant que les articles 230 et 238 de l'annexe II du CGI étaient illégaux au regard des directives communautaires, la compagnie a demandé au Premier ministre leur abrogation. Le silence du Premier ministre gardé pendant quatre mois valait décision de rejet.

C'est cette décision que la compagnie a déférée au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir.

L'affaire soulevait deux questions : celle de l'obligation pour l'administration de faire droit à une demande d'abrogation d'un règlement illégal ; celle de l'obligation pour l'administration d'appliquer les directives communautaires.

- 2 La solution donnée à la seconde a contribué à renforcer l'autorité des directives (v. nos obs. sous l'arrêt *Mme Perreux** du 30 oct. 2009). Elle a pu être fournie grâce à la réponse apportée à la première, reconnaissant *l'obligation pour l'administration de faire droit à une demande d'abrogation d'un règlement illégal*. Elle avait connu des *précédents* (I) : elle fait désormais l'objet d'un *principe* (II) ; elle a été prolongée (III).

1. — Les *précédents* étaient d'abord jurisprudentiels : ils ont été aménagés par voie réglementaire.

A. — Le Conseil d'État avait déjà admis, dans l'arrêt *Despujol** du 10 janv. 1930, qu'en cas de *changement des circonstances* qui avaient motivé un règlement, tout intéressé pouvait demander à son auteur de le modifier ou de l'abroger et, en cas de refus, saisir le juge de l'excès de pouvoir ; la jurisprudence ultérieure devait préciser et affiner le contenu et la portée de cette solution (v. nos obs.).

La question de l'obligation d'abroger un règlement se pose aussi lorsque celui-ci est *illégal dès sa signature*.

Cette illégalité n'est pas seulement sanctionnée par une annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir. Le Conseil d'État a reconnu depuis longtemps que l'exception d'illégalité est perpétuelle contre les règlements (CE 24 janv. 1902, *Avezard*, Rec. 44), plus tardivement, que l'administration doit spontanément s'abstenir d'appliquer un règlement illégal (CE Sect. 14 nov. 1958, *Ponard*, Rec. 554), et *a fortiori* qu'elle ne commet pas d'illégalité en ne l'appliquant pas (CE Sect. 3 janv. 1960, *Laiterie Saint Cyprien*, Rec. 10). Il n'en reste pas moins que ces sanctions de l'illégalité, qu'on peut qualifier d'indirectes, laissent subsister le règlement lui-même et l'éventualité de son application.

De là l'intérêt de reconnaître le droit pour les administrés d'en demander l'abrogation et le devoir pour l'administration de leur donner satisfaction.

- 3 Le Conseil d'État a eu pourtant à ce sujet une jurisprudence incertaine. Il a d'abord considéré que l'administration n'est pas tenue, après l'expiration du délai de recours, d'abroger un règlement illégal (Sect. 6 nov. 1959, *Coopérative laitière de Belfort*, Rec. 581). Puis il a jugé « que l'auteur d'un règlement illégal ou son supérieur hiérarchique, saisi d'une demande tendant à l'abrogation de ce règlement, est tenu d'y déférer » (12 mai 1976, *Leboucher et Tarandon*, Rec. 246 ; AJ 1977.261, note Ccoara ; CJEG

1976.167, note Virole). Mais un arrêt de section du 30 janv. 1981, *Ministre du travail et de la participation c. Société Afrique France Europe transaction* (Rec. 32, concl. Hagelsteen ; AJ 1981.245, chr. Feffer et Pinault ; D. 1981.IR. 277 obs. P.D. ; D. 1982.37, note J.-M. Auby ; Dr. ouvr. 1981.265, note Loschak) est venu limiter la portée de la formule : les administrés ne sont plus recevables à demander l'abrogation du règlement après l'expiration du délai de recours. C'est donc la considération de ce délai qui a conduit le Conseil d'État à écarter l'obligation de faire droit à une demande d'abrogation d'un règlement illégal *ab initio*.

On pouvait observer une certaine contradiction : l'exception d'illégalité contre un règlement est perpétuelle, l'obligation de l'abroger, non : l'illégalité d'un règlement par suite d'un changement de circonstances oblige l'administration à satisfaire une demande d'abrogation, son illégalité initiale n'impose cette obligation que si la demande est présentée dans le délai de recours.

- 4 B. — Le décret du 28 nov. 1983 a voulu faire échec à cette jurisprudence en obligeant l'administration à faire droit, *sans condition de délai*, à toute demande d'abrogation d'un règlement illégal, que cette illégalité ait existé dès l'origine ou qu'elle résulte d'un changement de circonstances.

Ce décret, délibéré en Conseil des ministres, posait lui-même une question de légalité : le président de la République, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, pouvait-il édicter une telle obligation ? La question se dédoublait.

Le décret concerne toute autorité compétente, sans distinction, et donc aussi bien les organes des collectivités locales que ceux de l'État. Or « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales » ne peuvent, selon l'article 34 de la Constitution, être déterminés que par la loi.

Plus généralement, le pouvoir réglementaire peut-il remettre en cause une solution dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État, alors que c'est le Conseil d'État qui contrôle l'exercice du pouvoir réglementaire (v. nos obs. sous l'arrêt CE 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils**) ?

L'affaire *Alitalia* a permis au commissaire du gouvernement, M. Chahid-Nourai, de poser la question devant l'assemblée du contentieux, et à celle-ci de la résoudre par la reconnaissance d'un véritable principe.

- 5 II. — L'arrêt reprend presque les mêmes termes que ceux de l'article 3 du décret du 28 nov. 1983. Mais il les élève au niveau d'un *principe* dont le contenu doit être précisé.

A. — Ce n'est pas la première fois évidemment que le Conseil d'État reconnaît l'existence d'un principe : la formule des principes

généraux du droit est utilisée depuis longtemps (v. nos obs. sous l'arrêt du 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire**).

On observera que l'arrêt *Alitalia* parle, non de principe général du droit, comme le font d'autres arrêts (par ex. CE 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils**), mais de principe tout court. Toujours est-il que la caractéristique d'un principe, général ou non, est de s'imposer indépendamment et au-delà d'un texte.

La manière dont est reconnu le principe de l'obligation de faire droit à une demande d'abrogation d'un règlement illégal en est une particulière illustration. L'arrêt formule d'abord le principe, pour considérer ensuite que les dispositions de l'article 3 du décret du 28 nov. 1983 s'en inspirent. Le principe préexistait au décret ; ce texte ne fait que le rappeler. Le raisonnement est ici inverse de celui qui conduit, dans d'autres domaines, à reconnaître l'existence de principes à partir de textes.

La formulation du principe permet en même temps de déterminer sa valeur. Certes l'arrêt ne l'indique pas expressément. Mais sa rédaction l'implique nécessairement. Le mot « principe » lui-même n'est pas fortuit : si l'arrêt avait parlé de « règle », la norme exprimée n'aurait eu qu'une valeur réglementaire : un principe se situe à un niveau plus élevé (le commissaire du gouvernement reconnaissait expressément sa valeur législative).

Si les dispositions du décret avaient contredit une norme qui lui est supérieure, elles auraient été illégales. Ne faisant que reprendre un principe préexistant, elles sont légales : on peut même dire qu'elles sont inutiles, puisqu'elles n'ajoutent rien à l'état du droit préexistant. D'ailleurs le décret du 28 novembre 1983 est aujourd'hui abrogé.

6 B. — L'affirmation du principe n'en était pas moins nécessaire compte tenu des incertitudes voire des contradictions de la jurisprudence antérieure.

Désormais l'obligation de déférer à une demande d'abrogation d'un *règlement* illégal est certaine. Selon l'arrêt, elle s'impose :

- à propos de l'abrogation (c'est-à-dire de la suppression de l'acte pour l'avenir), non du retrait (c'est-à-dire de sa suppression rétroactive) (v. nos obs. sous l'arrêt du 26 oct. 2001, *Ternon**) ;
- si une demande a été adressée à l'administration : il n'est pas dit que l'administration a l'obligation d'abroger spontanément un règlement illégal ; mais elle peut toujours abroger de son propre chef un règlement, qu'il soit d'ailleurs légal ou illégal ;
- si le règlement est illégal : mais il n'y a pas lieu de distinguer selon que cette illégalité affecte le règlement dès sa signature ou qu'elle résulte de changement de circonstances ;
- sans considération de délai : la demande peut être présentée à tout moment (en revanche la demande de retrait est soumise, comme le retrait, à un délai – v. *Ternon**).

7 III. — L'arrêt *Alitalia* a été prolongé en jurisprudence et en législation.

A. — Tout d'abord, sa portée a été précisée au sujet des *actes réglementaires*.

Le Conseil d'État n'a admis la recevabilité d'un recours contre un refus d'abroger un règlement illégal que parce que les requérants « justifient... d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation du refus » (Ass. 20 déc. 1995, *Mme Vedel et M. Jannot*, Rec. 440 ; CJEG 1996.215 et RFDA 1996.313, concl. Delarue ; AJ 1996.124, chr. Stahl et Chauvaux).

S'est posée aussi la question de l'effet de l'abrogation, expresse ou implicite, du règlement litigieux par l'autorité qui l'avait pris, postérieurement à l'introduction d'une requête dirigée contre le refus de l'abroger. Par l'arrêt du 5 oct. 2007, *Ordre des avocats du barreau d'Évreux* (Rec. 411 ; AJ 2008.64, note Houillon ; DA déc. 2007, p. 20, note F. Melleray ; JCP 2007.1.214, § 8, note Plessix ; LPA 9 juin 2008, note Claeys), le Conseil d'État (Sect.) a répondu qu'en principe la requête perd son objet : « il en va toutefois différemment lorsque cette même autorité reprend, dans un nouveau règlement, les dispositions qu'elle abroge, sans les modifier ou ne leur apportant que des modifications de pure forme » : cette réserve permet d'éviter les manœuvres de l'administration.

L'autorité compétente pour abroger le règlement est normalement celle qui l'a adopté initialement. Mais ce peut être une autre, soit que l'autorité initiale fût déjà incompétente, soit que la modification des règles de compétence lui ait substitué une autorité nouvelle (CE Sect. 30 sept. 2005, *Ihouane*, Rec. 402 – v. n° 105.6).

8 L'arrêt CE Sect. 30 nov. 1990 (*Association « Les Verts »*, Rec. 339 ; RFDA 1991.571, concl. Pochard ; AJ 1991.114, chr. Honorat et Schwartz) a étendu les principes de l'arrêt *Alitalia* aux *actes non réglementaires* : « il appartient à tout intéressé de demander à l'autorité compétente de procéder à l'abrogation d'une décision illégale non réglementaire qui n'a pas créé de droits, si cette décision est devenue illégale à la suite de changements dans les circonstances de droit ou de fait postérieurs à son édicition ». La formule, reprise dans l'arrêt du 24 oct. 2012, *Commune de Saint-Ouen* (DA avr. 2013, p. 22, note Eddazi), n'est pas exactement identique à celle de l'arrêt *Alitalia* pour les actes réglementaires :

– elle ne vise que le cas d'une décision devenue illégale par suite d'un changement de circonstances, non d'une décision illégale dès l'origine ;

– elle ne s'applique qu'à une décision non créatrice de droits : les droits acquis ne peuvent être remis en cause (CE 30 juin 2006, *Société Neuf Télécom*, Rec. 309 ; AJ 2006.1703, note P.-A.J., et 1720, note Sée ; JCP 2007.II.10177, note Chaminade ; RJEP 2007.162, note Fontaine et Weigel).

Ainsi, saisie d'une demande tendant à l'abrogation ou au retrait d'une décision créatrice de droits illégale, l'autorité compétente ne peut faire droit à cette demande que si le délai du retrait n'est pas expiré (CE 21 janv. 1991, *Pain*, Rec. 692).

En revanche, elle doit accueillir la demande d'abrogation d'un acte non réglementaire (individuel ou non), soit, lorsque cet acte est illégal dès l'origine, si la demande est présentée dans le délai du retrait, soit, lorsque cet acte devient illégal par suite du changement de circonstances, s'il n'a pas créé de droits, sans condition de délai.

9 B. — Le législateur a élargi la jurisprudence *Alitalia* en introduisant, par l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, un article 16-1 dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ainsi rédigé : « L'autorité administrative est tenue, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ». Ce texte comporte quatre innovations :

– l'obligation d'abroger s'impose non seulement en cas de demande d'une personne intéressée mais aussi d'office en l'absence de demande ; la carence de l'administration peut constituer dans ce cas une illégalité ;

– l'obligation d'abroger porte non seulement sur les règlements illégaux mais aussi sur ceux qui sont sans objet, dont l'identification n'est pas aisée et dont le refus d'abrogation pourrait constituer une illégalité alors même qu'ils sont légaux ;

– « l'autorité administrative » tenue par l'obligation d'abroger est désignée en termes généraux, alors que la jurisprudence parle d'autorité compétente ; ce pourrait être restrictif si l'on observe que la loi du 12 avril 2000 dans laquelle ce texte est inséré ne couvre pas toutes les autorités administratives (il y manque notamment celles des services publics industriels et commerciaux, auxquelles il arrive d'adopter des règlements – v. nos obs. sous TC 15 janv. 1968, *Époux Barbier c. Compagnie Air France**) ;

– la situation tenant à l'illégalité ou à l'absence d'objet s'apprécie à la date de publication du règlement, alors que normalement la légalité d'un acte s'apprécie à la date de sa signature.

Il faudra combiner cet article avec la jurisprudence *Alitalia*. Il ne doit sans doute pas la remettre substantiellement en cause.