

c) Exception : théorie des opérations complexes

1) Présentation

91. - Définition - Il y a opération complexe, selon la jurisprudence pertinente, lorsque des décisions antérieures "sont des mesures spécialement prévues en vue d'une décision finale" ou que cette décision finale en est "la conséquence inéluctable" (CE, 17 déc. 2003, CNFPT : Rec. CE 2003, tables, p. 628-827-828-842-905, concl. Sénors ; BJCL 2/2004, p. 125). C'est l'ensemble de cette chaîne décisionnelle qui est alors appelée "opération complexe" (*ibid.*). La meilleure doctrine partage cette analyse et constate l'existence d'une opération complexe "lorsqu'une décision finale ne peut être prise qu'après l'intervention d'une ou de plusieurs décisions successives, spécialement prévues pour permettre la réalisation de l'opération dont la décision finale sera l'aboutissement" (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif* : Montchrestien, 12 éd., 2005, n° 781) ou encore "chaque fois qu'une série nécessaire de décisions concourent pour aboutir à une décision finale" (R. Odent, *Contentieux administratif* : 2e éd. 1977, Les Cours du droit, p. 1101). On notera que l'expression "opération complexe" est utilisée par le juge (CE, 7 juill. 1976, Sebillothe : Rec. CE 1976, p. 348 ; Dr. adm. 1976, comm. 269. - CE, 10 févr. 1992, Roques : Rec. CE 1992, p. 54 ; RFD adm. 1992, p. 841, concl. M. Laroque. - CE, 28 juill. 1993, Puaux : Rec. CE 1993, tables, p. 838).

92. - Conséquences - L'exception d'illégalité à l'appui du recours en annulation de la décision finale est alors recevable à l'encontre des décisions antérieures, alors même que celles-ci, qui font grief, ont un caractère non réglementaire et sont devenues définitives. L'exception d'illégalité, dans ce cas, n'est pas cependant perpétuelle puisqu'elle ne pourra être soulevée qu'une fois à l'occasion du recours formé contre la décision finale.

93. - Réalité jurisprudentielle - Si ces définitions contribuent à cerner la notion d'opération complexe, elles ne sauraient être considérées comme permettant de rendre compte de la totalité des solutions jurisprudentielles rendues en la matière. Il existe, en effet, dans ce domaine, comme dans d'autres, une politique jurisprudentielle qui vise à éviter que ce qui demeure une exception à la règle de l'incontestabilité par voie incidente des décisions non réglementaires ne devienne une entorse de grande ampleur à cette dernière. Ainsi, alors même que certaines solutions ont pu donner le sentiment que la notion d'opération complexe se diluait, on doit observer qu'elle est rarement accueillie par le juge. Celui-ci consent à déceler une telle opération si et seulement si deux critères sont réunis :

- d'une part, une opération complexe nécessite un "lien tel" entre la décision finale et les décisions qui la précèdent que leurs légalités respectives apparaissent comme indissociables ;
- d'autre part, les décisions antérieures, dont on excipera de l'illégalité, ne doivent pas apparaître, aux yeux des administrés comme susceptibles d'un recours contentieux, donc comme leur faisant grief (concl. M. Gentot ss CE, sect., 22 févr. 1974, Assoc. propriétaires Cnes Saclas, Saint-Cyr, Boissy-la-Rivière et Payer : Rec. CE 1974, p. 134, spécialement p. 137-138. - concl. M. Genevois ss CE, sect., 17 déc. 1982, Sté Angelica : Rec. CE 1982, p. 419 ; JCP G 1983, II, 19940. - V. aussi CE, 29 juin 1951, Lavandin : Rec. CE 1951, p. 380. - CE, 22 févr. 1974, préc. - CE, 21 janv. 1994, EDF c/ Berge : Rec. CE 1994, tables, p. 1140. - CE, 23 mars 1994, Feyel : Rec. CE 1994, p. 150).

Attention : Cette série de conditions est souvent perdue de vue. En particulier, alors même qu'existerait "un lien tel" entre deux décisions, si le législateur a expressément prévu la possibilité de recours dans un délai donné contre la décision antérieure, il ne peut y avoir opération complexe quoiqu'on soit en présence, en réalité, d'une procédure décisionnelle sans solution de continuité (à cet égard, l'arrêt topique, CE, 24 mars 1999, Min. délégué budget c/ Cne Grésillac et a. : RJF 5/1999, n° 581, cassant pour

erreur de droit un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux qui avait admis l'existence d'une opération complexe en négligeant la seconde condition contentieuse d'existence d'une telle opération, *CAA Bordeaux, 14 mai 1996, Min. délégué budget c/ Cne Grésillac et a.* : *Rec. CE 1996, tables, p. 1119* ; *Dr. fisc. 9/1997, comm. 241, concl. R. Bousquet* ; *RJF 10/1996, n° 1172*). Par cette même décision, le juge de cassation a soulevé d'office la méconnaissance du champ d'application de la notion d'opération complexe, qui doit donc être considérée comme un moyen d'ordre public. L'existence de cette condition manifeste que le Conseil d'État considère la théorie des opérations complexes comme un moyen d'éviter que l'incontestabilité des actes administratifs non réglementaires définitifs ne porte une atteinte excessive au droit d'accès au juge lequel est tout à la fois garanti par la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*V. supra n° 27*). Il reste que le degré de sophistication de la théorie et l'incertitude contentieuse qui s'y attache peuvent apparaître, à certains égards, comme n'étant pas pleinement compatibles avec les exigences de ce droit au juge à valeur supra-législative.

2) Illustrations contentieuses positives

94. - Contentieux des concours et procédures de recrutement - C'est à propos du contentieux des concours que la théorie des opérations complexes a été appliquée pour la première fois. Ainsi, un candidat à un concours peut-il exciper à l'appui de conclusions dirigées contre la décision consacrant les résultats, de l'illégalité des décisions :

- arrêtant la liste des candidats admis à concourir (*CE, 28 déc. 1917, Perrens* : *Rec. CE 1917, p. 880* - *CE, sect., 3 mai 1957, Azoulay* : *Rec. CE 1957, p. 278*) ;
- fixant la date des épreuves (*CE, 18 déc. 1925, Courbon* : *Rec. CE 1925, p. 1032*) ;
- arrêtant les épreuves (*CE, 17 juin 1927, Bouvet* : *Rec. CE 1927, p. 676*) ;
- fixant le nombre de postes offerts (*CE, 19 mai 1943, Assoc. chefs et rédacteurs préfecture Seine* : *Rec. CE 1943, p. 124*) ;
- relative à la composition du jury (*CE, sect., 2 nov. 1956, Lombard* : *Rec. CE 1956, p. 307* - *CE, 19 nov. 1958, Butori* : *Rec. CE 1958, p. 565* ; *AJDA 1958, p. 450, concl. A. Bernard* - *CE, 22 mai 1963, Viallet* : *Rec. CE 1963, p. 320*) ;
- relative à l'ouverture du concours (*CE, 7 juill. 1976, Sébillotte* : *Rec. CE 1976, p. 348* ; *Dr. adm. 1976, comm. 269*) ;
- finalement de l'ensemble des opérations des concours (*arrêt "Azoulay", préc.* - *CE, 18 nov. 1983, Min. santé et séc. soc. c/ Colin* : *Dr. adm. 1983, comm. 492*).

Plus généralement, quelle que soit leur forme, les décisions composant la procédure de recrutement d'un agent public forment une opération complexe (*CE, 28 juill. 1993, Puaux, préc. supra n° 89*), ainsi de la procédure de recrutement d'un professeur des universités (*CE, 23 mars 1994, Fayel* : *Rec. CE 1994, p. 150* - *CE, 1er avr. 1996, Peyrard* : *Rec. CE 1996, tables, p. 925* ; *Dr. adm. 1996, comm. 320, obs. R.S.* où, au demeurant, les mots "opération complexe" sont utilisés). Cette solution a été étendue à l'inscription au tableau d'un ordre professionnel lorsque le législateur a subordonné celle-ci à une décision préalable de reconnaissance de qualification, laquelle constitue avec l'inscription une opération complexe (*CE, 4 juin 1997, Conseil régional Ordre des architectes Provence-Alpes-Côte d'Azur* : *Rec. CE 1997, tables, p. 1028*). Elle vaut également pour les procédures d'examen ou d'obtention d'un diplôme ou grade universitaire (*CE, sect., 10 févr. 1992, Roques* : *Juris-Data n° 1992-040983* ; *Rec. CE 1992, p. 54* ; *RFD adm. 1992, p. 841, concl. M. Laroque*).

95. - Contentieux de la carrière des agents publics - Dans le même ordre d'idées, et toujours en matière de fonction publique, constituent des opérations complexes :

- une nomination ou une promotion et l'inscription à un tableau d'avancement (*CE, 6 août 1941, Baradez* : *Rec. CE 1941, p. 155*) ;
- ou à une liste d'aptitude (*CE, 6 nov. 1953, Davous* : *Rec. CE 1953, p. 476* - *CE, 2 juin 1967, Ville Toulon* : *Rec. CE 1967, p. 231* - *CE, 21 févr. 1997, Lajaunie* : *Rec. CE 1997, p. 56*) ;
- une décision d'intégration et la décision antérieure fixant les droits à intégration (*CE, 9 nov. 1966, Fabiani* : *Rec. CE 1966, tables, p. 1001, 1044, 1949* - *V. aussi, CE, 10 juill. 1972, Frayssinet* : *Rec. CE 1972, p. 538*) ;
- un refus de nomination à la suite d'un concours et les opérations de ce concours (*CE, 15 févr. 1978, Plantureux* : *Rec. CE 1978, p. 73* - *CE, 24 oct. 1984, Neau* : *Rec. CE 1984, tables, p. 702*) ;
- également l'ensemble formé par une titularisation et une nomination antérieure comme stagiaire (*CE, sect., 3 nov. 1995, Velluet* : *Rec. CE 1995, p. 389* ; *Dr. adm. 1995, comm. 777, obs. R.S.*).

96. - Contentieux de l'expropriation - Cette jurisprudence a été ensuite étendue au domaine de l'expropriation : l'illégalité d'une déclaration d'utilité publique devenue définitive peut être invoquée à l'appui de recours dirigés contre les arrêtés de cessibilité, même si ceux-ci sont exempts de vices propres (*CE, sect., 29 juin 1951, Lavandier : Rec. CE 1951, p. 339 ; AJDA 1955, p. 288, concl. Laurent. - CE, 6 juill. 1977, Cts Girard : RD publ. 1977, p. 1323, note M. Waline. - CE, sect., 26 juill. 1977, Manrot Le Goarnic : AJDA 1977, p. 513, note Chateaufreynaud. - CE, 22 mars 1978, Groupement foncier agricole Cinq Ponts : Rec. CE 1978, tables, p. 918*, le moyen tiré d'un vice de procédure entachant la DUP est un moyen de légalité interne à l'égard de l'arrêté de cessibilité ; cette décision admet aussi que la légalité du choix du concessionnaire d'une ZAC conditionne celle de l'arrêté de cessibilité. - *CE, 25 janv. 1985, Cne Gisors c/ Chalendar : Dr. adm. 1985, comm. 145*). Il a été jugé que cette faculté constitue une "possibilité claire, concrète et effective de contester l'ensemble de la procédure administrative préalable à l'expropriation" qui garantit le respect des stipulations de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme fixant, en matière civile, les exigences du procès équitable (*CAA Lyon, 26 nov. 1996, n° 94LY01377 : Juris-Data n°1996-056501*). Fort logiquement, l'arrêté prolongeant une DUP est contestable par voie d'exception au soutien de la demande d'annulation de l'arrêté de cessibilité (*CE, 22 avr. 1983, Épx Toussaine et Sté Amis de Saint-Thome : Dr. adm. 1983, comm. 268, confirmé par CE, 15 janv. 1996, n° 132710, Faure et a.*). De même, la décision de la collectivité expropriante de solliciter l'ouverture d'une enquête d'utilité publique et parcellaire et l'arrêté déclaratif d'utilité publique pris sur la base de cette enquête constituent des éléments d'une opération complexe : par suite, il est possible d'exciper de l'illégalité de la décision de la collectivité expropriante de recourir à l'expropriation à l'appui de conclusions dirigées contre la DUP (*CE, 15 mai 1981, Virey et a. : Rec. CE 1981, p. 223*). De même encore, l'arrêté préfectoral déclarant l'insalubrité d'un immeuble en vue de son expropriation et l'arrêté déclaratif d'utilité publique constituent ensemble une opération complexe, en sorte que l'illégalité du premier peut être invoquée hors délai à l'appui d'un recours visant le second (*CE, 6 nov. 1981, Richefeu : Rec. CE 1981, p. 402 ; D. 1982, inf. rap. p. 347, obs. P. Bon*). Est recevable à l'encontre d'un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique le projet d'acquisition d'immeubles et prononçant leur cessibilité au profit de deux communes pour permettre la réalisation de nouvelles constructions, l'exception d'illégalité de l'arrêté préfectoral fixant le périmètre d'insalubrité de l'îlot d'habitations concerné et déclarant insalubres et frappés d'interdiction totale et définitive d'habiter les immeubles situés à l'intérieur de ce périmètre (*CE, 21 févr. 1986, Vanderschalden : Rec. CE 1986, tables, p. 341 ; D. 1987, somm. p. 404, obs. Bon, confirmé par CE, 17 oct. 1997, n° 164189, Cne Nanterre c/ Bénichou*). Est aussi recevable l'exception d'illégalité de la DUP à l'encontre de la décision créant des servitudes subséquentes (*CE, 22 avr. 1983, Épx Toussaint : Dr. adm. 1983, comm. 268. - CE, 7 oct. 1998, n° 167850, Leclat et a.*). Même solution vis-à-vis de l'autorisation préfectorale de travaux communaux sur le domaine public maritime (*CE, 22 mai 1996, Min. mer c/ Assoc. Bernerie-environnement : Rec. CE 1996, p. 190. - Même solution pour la décision d'occupation temporaire jusqu'à la mise en oeuvre du remembrement foncier prévu en cas de création d'autoroutes, CE, 14 févr. 1997, Groupement foncier agricole La Beaume : Rec. CE 1997, p. 40, sol. impl.*). Dans un domaine voisin de l'expropriation, on relèvera que le prestataire d'une réquisition est recevable à exciper contre le renouvellement de cette réquisition de l'illégalité de la réquisition initiale (*CE, sect., 8 juill. 1949, Épx Carlier : Rec. CE 1949, p. 343*). En matière d'exploitation agricole, il est admis que l'illégalité d'arrêtés refusant une autorisation de cumul peut être invoquée à l'appui du recours dirigé contre la mise en demeure de cesser l'exploitation (*CE, 16 déc. 1992, n° 107340, Boiteux*).

97. - Contentieux de l'urbanisme - La procédure des zones d'aménagement concerté donne lieu à diverses applications de la théorie des opérations complexes. Ainsi, l'illégalité de l'acte créant une ZAC peut être soulevée à l'occasion d'un recours dirigé contre le plan d'aménagement de zone (*CE, sect., 23 mars 1979, Valentini : Rec. CE 1979, p. 133 ; AJDA 1979, p. 55, note Souloumiac ; Dr. et Ville 1979, n° 8, p. 237, obs. Bouys-sou. - CE, 4 nov. 1998, n° 146567, Assoc. sauvegarde patrimoine Dinandais*). L'exception d'illégalité de la création de la ZAC est recevable au soutien de la contestation directe de la légalité de la décision d'approbation du programme des équipements publics (*CAA Lyon, 31 déc. 1996, Assoc. Inf. et défense environnement : Juris-Data n° 1996-051646 ; Dr. adm. 1997, comm. 265 ; AJDA 1977, p. 279, note L. Erstein. - Même solution dans le cadre d'un recours contre l'acte approuvant la passation de la convention d'aménagement, CE, sect., 26 mars 1999, SARL Sté d'aménagement Port Léman : Juris-Data n° 1999-050225 ; Dr. adm. 1999, comm. 185 ; JCP G 1999, IV, n° 2203, obs. M.C.-Rouault ; RFD adm. 1999, p. 847, concl. J.-C. Bonichot. - aussi vis-à-vis de la contestation directe de l'arrêté modifiant le PAZ, CE, 10 juill. 1996, Assoc. "Comité Cinq Cantons Barre" : Rec. CE 1996, tables, p. 1119*). En dehors de cette procédure, le Conseil d'État a jugé que le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération d'un conseil municipal précédant au classement d'un terrain dans la voirie communale était recevable pour critiquer un permis de construire qui n'a été rendu possible que par ce classement (*CE, 11 juin 1997, Épx Weiss : Juris-Data n° 1997-050279 ; Rec. CE 1997, p. 226 ; BJDU 1997, p. 297, concl. J.-D. Combrexelle ; Dr. adm. 1997, comm. 261 ; JCP G 1997, IV, n° 2126*). Le Conseil d'État a opéré ici un raisonnement comparable à celui adopté pour la reconnaissance du caractère opérant de l'exception d'illégal-

ité des documents réglementaires d'urbanisme relativement à la contestation des autorisations de construire (*V. supra* n° 77). En matière d'élaboration des POS, il est possible d'exciper de l'illégalité de la décision déterminant le nouveau lieu d'implantation d'un service de l'État et de la décision qualifiant de projet d'intérêt général ce transfert pour solliciter l'annulation de la décision d'approbation de la révision du POS subséquent (*CE*, 4 juill. 1997, *Les Verts Île-de-France et a.* : *Juris-Data* n° 1997-050521 ; *Rec. CE* 1997, p. 287 ; *Dr. adm.* 1997, *comm.* 334 ; *BJDU* 4/1997, p. 244, *concl. J.-H. Stahl et obs. L. Touvet*). De même peut-on invoquer l'illégalité de la décision prescrivant la révision du POS à l'encontre de celle approuvant cette révision (*CE*, 9 févr. 1994, *Malfatto* : *Juris-Data* n° 1994-043538 ; *Rec. CE* 1994, *tables*, p. 1231 ; *Dr. adm.* 1994, *comm.* 169, *obs. F.S.*). Auparavant, le Conseil d'État avait déjà jugé que l'illégalité de l'acte prescrivant la révision du POS pouvait être invoquée à l'encontre de l'acte rendant le POS public et opposable aux tiers (*CE*, *sect.*, 7 juin 1991, *Raccat, préc. supra* n° 52). L'intervention du décret n° 83-813 du 9 septembre 1983 a supprimé, pour la révision du POS, l'étape de la publication du projet, ce qui explique que, par la décision du 9 février 1994 précitée, le Conseil d'État ait admis un lien direct entre l'acte prescrivant la révision du POS et l'acte l'approuvant. Mais le raisonnement vaut pour la procédure d'élaboration : l'illégalité de l'acte prescrivant cette élaboration rejait sur l'acte approuvant le POS.

98. - Contentieux des créances et ressources publiques - Le Conseil d'État a jugé que les ordres de reversement formaient avec les états exécutoires une même opération complexe (*CE*, 10 janv. 1969, *Sté d'approvisionnement alimentaire* : *Rec. CE* 1969, p. 18 ; *AJDA* 1969, p. 176, *note R.D.* - *CE*, 5 nov. 1971, *SCI "La Roxane" et Guigues* : *Rec. CE* 1971, p. 658. - *CE*, 13 mars 1996, *ARERS* : *Rec. CE* 1996, p. 74 ; *Dr. adm.* 1996, *comm.* 285, *obs. R.S.* ; *LPA* 5 juill. 1996, p. 24, *note J. Froment et M. Viviano*). Dans le contentieux fiscal spécial, c'est-à-dire ne relevant pas des dispositions générales applicables à toutes les impositions, pour lesquelles on distingue le contentieux de l'assiette, dans laquelle la seule décision faisant grief est la décision initiale de mise en recouvrement qui peut être contestée par tout moyen relatif à la procédure et au bien-fondé de l'imposition de sorte que l'on ne distingue pas entre une décision mettant à la charge du contribuable une contribution et l'avis de mise en recouvrement (*CE*, *sect.*, 13 déc. 1991, *ASET* : *Rec. CE* 1991, p. 437 ; *RJF* 1/1992, p. 17, *concl. J. Arrighi de Casanova* ; *Dr. fisc.* 1992, n° 4, p. 191), du contentieux du recouvrement, dans lequel sont contestées les décisions prises par les comptables publics pour recouvrer l'impôt et qui ne peuvent être critiquées sur la base de l'illégalité de la décision d'assujettissement qui, censément, relève du contrôle du juge de l'assiette, il a été admis que la décision mettant à la charge d'un contribuable une contribution fiscale formait aussi avec la décision de recouvrement une opération complexe (*CE*, *sect.*, 3 nov. 1967, *Min. éco., fin. et secr. d'Ét. au log. c/ Marc* : *Rec. CE* 1967, p. 401 ; *AJDA* 1968, p. 125, *concl. Galmot.* - *CE*, 21 mars 1968, *Sté Hauser* : *Rec. CE* 1968, p. 178. - *CE*, 8 juill. 1970, *Maziéras* : *Rec. CE* 1970, p. 472. - *CE*, 26 janv. 1979, *Sté des Éts Coppe* : *Dr. adm.* 1979, *comm.* 90 ; *AJPI* 1979, p. 612, *obs. Hostiou*). L'illégalité de la décision des dépenses est invocable à l'encontre de la décision déterminant le taux des redevances pour service rendu qui doivent les financer (*CE*, 27 mars 1998, n° 161825 et n° 163187, *Assoc. Synd. autorisation arrosants canal Saint-Tropez*).

99. - Contentieux de la procédure consultative - Lorsqu'un organisme consultatif est "spécialement créé" en vue d'une opération déterminée, le recours contre les résultats de cette opération peut s'appuyer sur l'illégalité de la composition ou de la désignation des membres de cet organisme (*CE*, 18 juill. 1947, *Boulaud* : *Rec. CE* 1947, p. 325. - *CE*, 4 nov. 1960, *Faivre et a.* : *Rec. CE* 1960, p. 587. - *CE*, 22 mai 1963, *Viallet* : *Rec. CE* 1963, p. 320. - *CE*, *sect.*, 13 juill. 1967, *Bouillier* : *Rec. CE* 1967, p. 312, à propos de la composition d'une commission administrative paritaire et d'une nomination décidée après consultation de cette commission. - *CE*, 18 nov. 1991, *Le Chaton c/ Cne Guidel* : *Rec. CE* 1991, *tables*, p. 1144 ; *D.* 1992, *somm.* p. 187, *obs. Ph. Terneyre*, à propos de la commission d'appel d'offres créée spécialement pour l'attribution d'un marché public donné).

100. - Contentieux de l'audiovisuel - La décision arrêtant la liste des candidats à l'attribution d'une fréquence de radiodiffusion sonore et la décision accordant l'autorisation d'usage de fréquence constituent deux éléments d'une opération complexe (*CE*, 20 mars 1991, *Assoc. Saève* : *Rec. CE* 1991, *tables*, p. 652, 1172-1175 ; *Dr. adm.* 1991, *comm.* 220 ; *AJDA* 1991, p. 396, *chron. R. Schwartz et C. Maugué*).

101. - Marchés publics - La notion d'opération complexe n'est pas absente du contentieux en excès de pouvoir des actes détachables des marchés publics. Ainsi, le Conseil d'État admet-il que la désignation d'une commission d'appel d'offres créée spécialement pour l'attribution d'un marché donné, constitue avec l'attribution de ce même marché une opération complexe (*CE*, 18 nov. 1991, *Le Chaton, préc. supra* n° 99). Par ailleurs, sont "les éléments d'une même opération complexe" les délibérations décidant la délégation sur appel d'offres restreints de la réalisation du réseau communal d'éclairage public, approuvant le cahier des charges et la décision de signer ce contrat qui s'avère être, en dépit de l'usage du mot "délégation", un marché public (*CE*,

8 déc. 1997, *Sté Sotracer, Ville Auxerre* : *Rec. CE 1997, tables, p. 925-932* ; *Dr. adm. 1998, comm. 46*. - Même solution s'agissant d'une procédure d'appel d'offres sur concours, *CE, 29 déc. 1997, préfet Côtes d'Armor c/ Cne Dinan* : *Rec. CE 1997, tables, p. 1028*).

102. - Contentieux de la chasse - Il peut être illustré par les illégalités suivantes :

- l'illégalité de l'arrêté inscrivant une commune sur la liste de celles devant avoir une association communale de chasse agréée peut être invoquée à l'appui du recours dirigé contre la décision fixant la liste des terrains soumis à l'action de l'association (*CE, sect., 22 févr. 1974, Assoc. propriétaires Cnes Saclas, Saint-Cyr, Boissy-la-Rivière et a.* : *Rec. CE 1974, p. 134, concl. M. Gentot* ; *AJDA 1974, p. 312, chron. Franc et Boyon*) ;
- l'illégalité de décisions à l'appui du recours dirigé contre la décision de l'association communale se prononçant sur les terrains soumis à son action (*CE, 30 nov. 1977, Assoc. chasseurs Noyant de Touraine* : *Rec. CE 1977, p. 466*) ;
- l'illégalité de l'arrêté autorisant la création d'une association communale dans une commune à l'appui de conclusions dirigées contre l'arrêté agréant l'association (*CE, 20 févr. 1985, Pinard* : *Rec. CE 1985, tables, p. 496-739*).

103. - Décisions d'approbation et assimilées - En principe, l'acte d'approbation peut être contesté en excipant de l'illégalité de l'acte approuvé (*CE, sect., 8 juill. 1955, Ville Vichy* : *Rec. CE 1955, p. 396*. - *CE, ass., 30 oct. 1996, Wajs et Monnier* : *Juris-Data n° 1996-640025* ; *AJDA 1996, p. 972, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot* ; *CJEG 1997, p. 52, concl. J.-D. Combrexelle* ; *RFD adm. 1997, p. 726, concl.*).

3) Absence d'opération complexe

104. - Cas le plus fréquent - Parce que la théorie des opérations complexes est une exception à la règle générale de l'irrecevabilité de l'acte non réglementaire définitif, elle n'est appliquée, au total, que rarement. On doit se garder, à cet égard, des effets grossissants de la publication des décisions consacrant l'application de cette théorie au recueil Lebon, *in extenso* ou en résumé aux tables. C'est bien parce que cette consécration est l'exception que l'on juge utile de faire connaître les décisions qui y procèdent. Il est constant, cependant, que, dans la masse des décisions contentieuses, il s'agit bel et bien d'une minorité.

105. - Notion essentiellement prétorienne - Comme le souligne M. de Montgolfier dans ses conclusions adoptées sous l'arrêt de section du Conseil d'État du 7 juin 1991 (*CE, sect., 7 juin 1991, Raccat, préc. supra n° 52*), "Ainsi que le rappelle R. Odent, il n'y a opération complexe que lorsque le juge administratif en décide ainsi ; ce n'est donc pas une donnée naturelle ou incontournable" (*concl., préc. supra n° 52, p. 815*). Ainsi, l'opération complexe est-elle, en quelque sorte, un stabilisateur du contentieux qui permet au juge administratif d'admettre la remise en cause de décisions non réglementaires définitives. On comprend, certes, sa prudence. Il est en effet aisé, en pure logique, de découvrir ou d'affirmer l'existence de liens nécessaires entre divers actes administratifs. On pourrait même écrire que cette conclusion est inscrite dans la notion même de procédure administrative qui, bien souvent, fait intervenir plusieurs étapes décisionnelles. À la limite, on en viendrait aisément à ratifier un peu partout l'existence d'opérations complexes. Il reste qu'on peut éprouver quelque insatisfaction, du point de vue du justiciable, devant cette manière de "discrétionnalité" de l'usage par le juge de l'opération complexe.

106. - Fonction publique - Il n'y a pas opération complexe :

- entre une décision nommant un agent public et celle inscrivant la dépense correspondant au budget de la collectivité d'affectation (*CE, 6 janv. 1932, Ville Meaux* : *Rec. CE 1932, p. 10*) ;
- entre la décision ministérielle refusant d'attribuer au père la qualité de "mort en service commandé" et celle du conseil de révision refusant au fils la dispense des obligations d'activité du service national (*CE, sect., 9 oct. 1970, Falceto* : *Rec. CE 1970, p. 558, l'arrêt souligne le caractère distinct des compétences et des procédures*) ;
- entre les tableaux préparatoires et le tableau définitif d'avancement des administrateurs civils (*CE, sect., 20 juill. 1971, Juste* : *Rec. CE 1971, p. 541*) ;
- entre la notation et les décisions prises au vu de cette notation (*CE, sect., 23 nov. 1962, Camara* : *Rec. CE 1962, p. 627* ; *AJDA 1962, p. 666, chron. Gentot et Fourré*. - *CE, 22 nov. 1963, Vanesse* : *Rec. CE 1963, p. 577*. - *CE, 18 mai 1979, Menonville* : *Rec. CE 1979, tables, p. 848*) ;
- entre les notations antérieures et la notation actuelle (*CE, 8 févr. 1999, n° 191429, Moniez*) ;

- entre la décision de radiation des cadres pour abandon de poste et les mesures individuelles antérieures relatives à la notation, à la titularisation et à l'affectation (*CE, 30 mars 1984, n° 40249, Pinot*) ;
- entre l'arrêté instituant un fonctionnaire maître de conférences, agrégé de biophysique pour exercer ses fonctions au Sénégal ainsi que l'inscription sur la liste d'aptitude à ces fonctions qui l'a précédé, et l'arrêté rattachant pour ordre ce fonctionnaire à un CHU français, ainsi que l'arrêté titularisant celui-ci dans le corps des maîtres de conférences agrégés de biophysique (*CE, 17 juin 1988, Melki : Rec. CE 1988, tables, p. 974*) ;
- entre la décision affectant un fonctionnaire sur un emploi et celle supprimant cet emploi (*CE, 2 févr. 1996, n° 151098, Larue : Juris-Data n° 1996-050121*) ;
- entre une décision de détachement dans un cadre d'emplois et la décision d'intégration dans ce même cadre (*CE, 10 mars 1997, n° 140048, préfet Marne*) ;
- entre la décision mettant fin au détachement d'un fonctionnaire territorial dans un emploi fonctionnel, le refus de lui proposer un ou plusieurs emplois et sa remise à la disposition du Centre national de la fonction publique territoriale (*CE, 17 déc. 2003, CNFPT, préc. supra n° 91*) ;
- entre la décision retirant une habilitation secret défense ou la décision d'affectation dans l'infanterie, et le rejet d'une demande de réintégration dans le corps des officiers interprètes (*CE, 28 avr. 2004, n° 254554, Serge X*).

107. - Expropriation - Le juge refuse de consacrer la constitution d'une opération complexe :

- entre un décret approuvant la concession d'une autoroute et la déclaration d'utilité publique (*CE, ass., 4 févr. 1975, Épx Merlin : Rec. CE 1975, p. 110 ; AJDA 1975, p. 329, chron. Franc et Boyon ; D. 1976, jurispr. p. 144, note Boivin ; RD publ. 1975, p. 1707 s., note M. Waline ; CJEG 1975, p. 128, note Virole. - V. aussi CE, 29 oct. 1975, Lecointre : Rec. CE 1975, tables, p. 1215. - et encore CE, 24 oct. 1997, n° 179876, Veysseyre, étendant la jurisprudence "Merlin" à l'acte instituant un péage*) ;
- entre le décret portant DUP de travaux routiers et l'arrêté portant DUP d'une déviation (*CE, 24 oct. 1997, n° 175211, Gironde : Juris-Data n° 1997-051103 ; Gaz. Pal. 1998, I, pan. dr. adm. p. 35*) ;
- entre une autorisation de création d'une installation nucléaire et la DUP (*CE, ass., 28 févr. 1975, Herr : Rec. CE 1975, p. 162 ; CJEG 1975, p. 80, concl. R. Denoix de Saint-Marc et note Carron. - CE, 4 mai 1979, Dpt Savoie et a. : Rev. adm. 1979, p. 502, note J. Lemasurier et 1980, p. 36, note Caillosse ; AJDA déc. 1979, p. 38, note Bockel ; Rev. jur. env. 1979, p. 188, note Colson ; Rec. CE 1979, p. 185*) ;
- entre l'autorisation de construire une ligne électrique et la DUP (*CE, 29 mai 1987, Cté d'Inform. protection cadre de vie Honguemarre-Guerouville : Dr. adm. 1987, comm. 458 ; CJEG 1987, p. 792, note V. Hétiér. - V. aussi CE, 26 févr. 1999, Cne La Bourguière, n° 189920*) ;
- entre la délibération d'un conseil municipal décidant la création d'un cimetière et l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique cette opération (*CE, sect., 23 déc. 1988, Assoc. qualité de vie, nature, environnement et éducation secteur Nord Bouches-du-Rhône et Villemon : Rec. CE 1988, p. 462 ; RFD adm. 1989, p. 27, concl. Ch. de la Verpillière*) ;
- entre la délibération d'un conseil municipal portant sur le classement éventuel dans la voirie communale d'un chemin et l'arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique de l'acquisition des terrains nécessaires à la création d'un chemin public au même endroit (*CE, 12 juin 1989, n° 78725, Jarrige et a.*) ;
- entre un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique le projet d'acquisition par une commune de terrains nécessaires à la construction de logements destinés au relogement des habitants d'une cité d'habitations, et l'arrêté préfectoral déclarant insalubres et frappant d'une interdiction totale d'habiter les immeubles de cette cité (*CE, 21 févr. 1986, Vanderschelden et a. : Rec. CE 1986, tables, p. 340 ; D. 1987, somm. p. 404, obs. Bon*) ;
- entre l'arrêté déclarant d'utilité publique des travaux d'assainissement et l'arrêté créant une servitude de passage subséquente (*CE, 3 juill. 1998, n° 172742, Guy*). Notons que la législation de l'expropriation est jugée indépendante de celle relative aux monuments historiques (*CE, ass., 3 mars 1993, Cne Saint-Germain-en-Laye : Rec. CE 1993, p. 54*) ;
- entre la DUP d'une nouvelle ligne électrique et celles des postes de transformation y afférents et la modification du POS de la commune qui les accueillent (*CE, 10 juill. 2006, préc. supra n° 22*).

108. - Urbanisme - Il n'y a pas d'opération complexe entre :

- une déclaration d'utilité publique et un permis de construire (*CE, sect., 20 juin 1966, Min. ind. et com. c/ Assoc. sauvegarde parc des sports André Rondenay : Rec. CE 1966, p. 339 ; AJDA 1966, p. 288, concl. Laurent*) ;
- entre un permis de construire devenu définitif et un état exécutoire (*CE, sect., 5 nov. 1971, SCI "La Roxane" et Guigues, préc. supra n° 94*) ;
- entre un permis de construire et un arrêté accordant une licence d'officine pharmaceutique (*CE, 30 janv. 1974, Tissier : Rec. CE 1974, p. 74 ; JCP G 1975, II, 18138, note Nocquet*) ;
- entre une déclaration d'utilité publique définitive et l'acte instituant une ZUP (*CE, 21 juin 1967, Pinelli : Rec. CE 1967, tables, p. 957*) ou une ZAC (*CE, 8 mars 1974, Cts Challes : Rec. CE 1974, tables, p. 1210*) ;
- entre l'arrêté créant une ZAC et les permis de construire délivrés dans cette zone (*CE, 23 mars 1994, Synd. copr. groupe d'immeubles rond-point Mirabeau : Rec. CE 1994, tables, p. 1140*) ;
- entre l'autorisation de défrichement et le permis de construire (*CE, sect., 6 janv. 1997, Assoc. amis Saint-Palais-sur-Mer : Rec. CE 1997, p. 4 ; Dr. adm. 1997, comm. 81*) ;
- entre l'acte créant une zone d'aménagement différé et l'acte ayant décidé d'exercer le droit de préemption (*CAA Lyon, 7 juill. 1995, Mondeloni : Rec. CE 1995, p. 359*) ;
- entre l'acte institutif d'une ZUP ou d'une ZAC devenu définitif et la déclaration d'utilité publique (*CE, 26 juin 1968, Cts Ferré et a. : AJDA 1969, p. 174, note O. Dupeyroux. - CE, 14 mars 1979, Denu : Dr. et Ville 1979, n° 8, p. 244, obs. Bouyssou*) ;
- entre l'arrêté approuvant le bilan prévisionnel d'une ZAC et la DUP (*TA Amiens, 20 déc. 1977, Assoc. défense Creillois rive gauche : Rec. CE 1977, p. 654*) ;
- entre une concession d'endiguage et l'arrêté institutif d'une ZAC (*CE, 20 mai 1977, Paoli : Rec. CE 1977, tables, p. 1000*) ;
- entre la décision portant délimitation du périmètre provisoire d'une zone d'aménagement différé et l'acte institutif de la zone, sauf si le requérant conteste les dates de référence retenues par l'acte institutif pour l'exercice du droit de préemption (*CE, 16 oct. 1981, Cne Château d'Olonne : Rec. CE 1981, p. 378 ; AJDA 1981, p. 613, chron. Tiberghien et Lasserre ; Dr. et Ville 1981, n° 12, p. 279, concl. B. Genevois*) ;
- entre des délibérations d'un conseil municipal relatives à une opération d'aménagement et celles d'une commission spéciale constituée au sein de ce conseil pour suivre cette opération, et des arrêtés de cessibilité (*CE, 5 oct. 1984, n° 40796, Gormier*) ;
- entre la décision créant une ZAD et la DUP (*CE, 20 nov. 1996, n° 134805, Assoc. sauvegarde et Renouveau Six Fours*) ; d'une façon générale la procédure de création de ZAC est indépendante de la procédure d'expropriation (*CE, 8 juin 1988, Ville Amiens c/ Crépin et a. : Dr. adm. 1988, comm. 446*) ;
- entre une autorisation de création d'un centre commercial de grande surface au titre de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 et le permis de construire de ce centre commercial (*CE, sect., 17 déc. 1982, Sté Angélica-Optique Centraix et a. : Rec. CE 1982, p. 419, concl. B. Genevois ; JCP G 1983, II, 19940, concl. Genevois ; AJDA 1983, p. 330, note Bouyssou ; Dr. adm. 1983, comm. 76. - CE, 27 avr. 1984, Sté Hypermarché Continent : Rec. CE 1984, p. 159*), et ce bien que le lien qui unit ces deux décisions soit assez fort pour qu'un refus d'autorisation entraîne obligatoirement le rejet de la demande de permis de construire (*CE, 23 mai 1980, Calby : Rec. CE 1980, p. 235 ; D. 1980, inf. rap. p. 536, obs. H. Charles*) ;
- entre un certificat d'urbanisme et l'autorisation de création d'un centre commercial (*CE, 28 juin 1996, Assoc. commerçants Frontignan et Anglade : Rec. CE 1996, tables, p. 1118*) ;
- entre l'arrêté ordonnant la consignation d'une somme équivalant au coût des travaux exigés d'un lotisseur en vertu de l'article R. 315-33 du Code de l'urbanisme et non exécutés par lui, et l'arrêté qui prescrit le déblocage de ces fonds (*CE, 26 juill. 1985, SCI "Les Hameaux de Perin" : Rec. CE 1985, tables, p. 456, 741, 817*) ;
- entre la décision de créer une zone d'aménagement concerté et l'arrêté approuvant une concession portuaire au sein de cette zone (*CE, 2 févr. 2004, n° 215763, Assoc. cinq cantons La Barre et a. : Juris-Data n° 2004-066404*) ;
- entre le permis de construire initial et le nouveau permis de construire pour l'application de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme (*CE, 5 mars 2003, Lepoutre et a. : Rec. CE 2003, p. 116*).

109. - Enfin, il n'existe pas d'opération complexe entre la désignation des membres de la Commission nationale d'équipement commercial et les décisions prises par cette commission (*CE, 17 déc. 1997, n° 153733, Assoc.*

commerce et artisanat aubussonnais). On ne peut se prévaloir non plus d'une opération complexe entre l'élection des représentants des collectivités publiques au comité d'un syndicat mixte chargé de la révision d'un schéma directeur et cette révision (CE, 10 déc. 1993, *Communauté urbaine Lyon* : Rec. CE 1993, tables, p. 976 ; Dr. adm. 1994, comm. 279, obs. R.A.).

110. - Notion de législation indépendante - Dans la plupart des cas, il suffit que les décisions qui, pourtant, constituent une même opération administrative, reposent sur des législations dites indépendantes ou distinctes, c'est-à-dire instituant des règles de forme et de fond poursuivant leurs finalités propres, pour que leur soit refusée l'agrégation à une opération complexe. Ainsi, beaucoup des décisions de refus de reconnaissance citées plus haut (V. supra n° 102 et 103), s'expliquent par cette considération. Typiques, à cet égard, sont les décisions du 17 décembre 1982 "*Société Angelica-Optique Centraix et autres*", 28 juin 1996 "*Assoc. des commerçants de Frontignan*" et du 6 janvier 1997 "*Assoc. des amis de Saint-Palais-sur-Mer*" (préc. supra n° 108), et du 4 février 1975 "*Époux Merlin*", du 28 février 1975 "*Herr*", du 29 mai 1987 "*Comité d'Inf. Honguemarre*" et du 23 décembre 1988 "*Assoc. Secteur Nord Bouches-du-Rhône*" (préc. supra n° 107). On peut mentionner aussi, à ce titre, un arrêt du Conseil d'État du 15 janvier 1999 (CE, 15 janv. 1999, n° 181652, *Sté OMYA*) **déniant l'existence d'un lien d'opération complexe entre l'autorisation d'installation classée, l'autorisation de carrière et le permis de construire** (V. aussi CE, 12 mars 1999, n° 156378, *Carrière*). Pour souligner l'importance de cette notion de législation indépendante, et du concept opposé, celui de l'unité de législation, on rappellera, avec M. Piveteau (concl. ss CE, sect., 6 mai 1996, *Assoc. Aquitaine Alternatives* : *Juris-Data* n° 1996-640020 ; CJEG 1997, p. 9, spécialement p. 15), que "*le deuxième critère que l'on retient souvent pour l'opération complexe est celui de l'unité de la législation applicable (Voyez l'article du Pdt Bacquet "Exception d'illégalité" à l'encyclopédie Dalloz...).* (...) Cette exigence vise à éviter que la dérogation concernant le délai de recours concernant les actes non réglementaires ne se double d'une exception apportée aux règles de l'intérêt pour agir". Celui-ci peut, en effet, varier suivant le type de législation applicable, et l'on aboutirait au paradoxe de permettre à un requérant de soulever l'exception d'illégalité d'une décision dont il n'est pas établi qu'il aurait été recevable à contester la légalité directement devant le juge. Autre exemple, l'arrêté approuvant un cahier des charges de concession portuaire ne peut être regardé comme une mesure d'application du PAZ (CE, 2 févr. 2004, préc. supra n° 108). Enfin, bien qu'il ne traite pas de l'exception d'illégalité, il convient de noter l'arrêt qui décide que la création d'une ZAC et la déclaration d'utilité publique des travaux de réalisation de cette zone relèvent de la mise en oeuvre de procédures distinctes et indépendantes (CE, sect., 28 oct. 1983, *Cocaud* : Rec. CE 1983, p. 435 ; AJDA 1984, p. 173, concl. O. Dutheillet de Lamothe. - V. aussi CE, 28 oct. 1987, *Assoc. défense des sites et paysages* : Rec. CE 1987, p. 327).

111. - Remembrement - Il n'existe pas d'opération complexe :

- entre les décisions des commissions communales et les décisions des commissions départementales de remembrement (CE, sect., 19 nov. 1965, *Épx Delattre-Floury* : Rec. CE 1965, p. 625 ; JCP G 1966, II, 14697, concl. Rigaud ; AJDA 1966, p. 54, chron. Puissochet et Lecat) ;
- entre l'arrêté constituant une commission communale et une décision de la commission départementale (CE, 27 févr. 1956, *Assoc. moyens et petits propriétaires du Chesne* : Rec. CE 1956, p. 92) ;
- entre des opérations de remembrement et le résultat de ces opérations (CE, 15 déc. 1976, *Ponsin* : Dr. adm. 1977, comm. 3. - CE, 8 juin 1977, *Picard* : Dr. adm. 1977, comm. 246. - CE, 4 mars 1988, *Barrot* : Rec. CE 1988, tables, p. 973. - CE, 25 janv. 1989, n° 45003, *Thumerel*) ;
- entre l'arrêté constituant la commission communale de remembrement et l'arrêté ordonnant le remembrement et fixant le périmètre (CE, 5 oct. 1988, *Chardonnet* : Rec. CE 1988, tables, p. 973) ;
- entre la demande d'un conseil municipal tendant à l'application de l'ordonnance n° 67-809 du 22 septembre 1967 et les décisions des commissions de remembrement (CE, 17 oct. 1994, *Ploquin* : Rec. CE 1994, tables, p. 1140, sol. impl.) ;
- entre les arrêtés préfectoraux fixant le périmètre du remembrement et les décisions de ces mêmes commissions (CE, 27 févr. 1956, *Assoc. propriétaires de chasse* : Rec. CE 1956, p. 92. - CE, 8 juin 1998, n° 159014, *Perriquet*) ;
- entre les décisions des commissions de remembrement et les décisions de l'association foncière de remembrement relatives aux travaux connexes (CE, 4 nov. 1994, *Descharmes* : Rec. CE 1994, tables, p. 1139).

112. - Marchés et autres contrats - Par un arrêt de section du 6 mai 1996 (CE, sect., 6 mai 1996, *Assoc. "Aquitaine alternatives"* : Rec. CE 1996, p. 144 ; Dr. adm. 1996, comm. 31, note B. Lamorlette ; JCP G 1998,

IV, n° 1911, obs. M.-C. Rouault ; CJEG 1997, p. 9, concl. Piveteau), le Conseil d'État a jugé que les délibérations d'une communauté urbaine ayant pour objet d'arrêter le principe de la création d'un métro et autorisant la conclusion d'un marché d'études ne sont pas les éléments d'une opération complexe. Dans ses conclusions adoptées, M. Piveteau souligne que "dans les quelques cas où vous avez introduit par exception la notion d'opération complexe, il s'agit de procédures très encadrées, qui présentent l'aspect d'un "parcours obligé" de décisions administratives" (concl. préc., p. 14). M. Piveteau souligne aussi que si un candidat évincé du marché d'étude aurait été certainement recevable à attaquer la délibération décidant la passation de ce marché, "on ne saurait préjuger de son intérêt pour agir contre les délibérations" décidant la création du métro, d'où le refus en l'espèce, d'admettre l'opération complexe (V. aussi supra n° 101). Il n'y a pas d'opération complexe entre la délibération adoptant un premier avenant à un marché public et celle décidant de passer un second avenant (CE, 1er avr. 1998, n° 150702, Coenon : Juris-Data n° 1998-051042).

113. - Procédure consultative - Point d'opération complexe entre la désignation d'un membre d'une commission et la décision prise sur avis de cette commission (CE, sect., 11 oct. 1957, Gonzalès : Rec. CE 1957, p. 526 ; AJDA 1957, p. 495, chron. Fournier et Braibant. - CE, 6 juin 1958, Hartz et Toche : Rec. CE 1958, p. 312. - CE, 28 mai 1975, Hospice Allart de Fourment dit Hospice de Frévent : Rec. CE 1975, p. 323).

114. - Divers - Le juge refuse l'existence d'un lien d'opération complexe entre la décision d'agrément d'une association communale de chasse et la décision relative à la détermination du territoire d'action de l'association (CE, 13 févr. 1980, Lamarque : Rec. CE 1980, p. 77). La circonstance que la délibération du conseil municipal d'une commune située en Moselle, décidant de donner à bail le droit de chasse sur le terrain situé sur le territoire d'une autre commune, était devenue définitive, n'interdisait pas à l'association communale de chasse de cette dernière commune d'attaquer pour excès de pouvoir l'adjudication en invoquant la nullité de droit de la délibération. Les parcelles en cause étant gardées et faisant partie, à la date de l'adjudication, des terrains soumis à l'action de l'association communale de chasse agréée de la première commune, qui disparaît du droit de chasse, l'adjudicataire n'est pas recevable à exciper de l'illégalité de l'arrêté du préfet de Meurthe-et-Moselle, devenu définitif, qui a délimité le territoire de l'association (CE, 11 juill. 1986, François c/ Assoc. cnale chasse agréée Arroye-et-Han : Rec. CE 1986, p. 202 ; D. 1987, somm. p. 191, obs. F. Llorens). Même absence de lien entre le décret approuvant les statuts de la COGEMA et le décret autorisant celle-ci à exploiter certaines installations nucléaires précédemment exploitées par le CEA (CE, 26 mars 1982, Synd. nat. personnel énergie atomique CFDT et a. : Rec. CE 1982, tables, p. 497, p. 686 et 721). Contrairement à ce qu'ont décidé les premiers juges (TA Strasbourg, 11 juin 1987, Land de Sarre : Rec. CE 1987, p. 477), les autorisations de rejet d'effluents radioactifs par les centres de production nucléaire ne forment pas avec les décrets autorisant la création de tranches d'une centrale nucléaire - lesquels décrets n'ont pas le caractère d'un acte réglementaire - une opération complexe (CE, 30 juin 1989, Min. ind. P et T et tourisme c/ État de Sarre et a. : Rec. CE 1989, p. 155 ; RFD adm. 1989, p. 959, note Dubouis). De même, un arrêté préfectoral refusant à une association le bénéfice de l'agrément prévu par l'article 40 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature n'est pas susceptible, dans tous les cas semble-t-il, d'être contesté par voie d'exception (CE, 10 déc. 1982, n° 35656, Assoc. amélioration et conservation environnement actuel de Ré). Absence, encore, d'opération complexe :

- entre un état exécutoire et le commandement émis à sa suite (CE, 1er févr. 1978, Delauney : RD publ. 1979, p. 297 ; Dr. adm. 1978, comm. 87) ;
- entre l'arrêté préfectoral procédant à une fusion de communes et créant des communes associées et les arrêtés fixant le nombre des conseillers municipaux à élire dans chacune des sections électorales de la nouvelle commune et convoquant le collège électoral de cette commune (CE, 13 mai 1977, Glauney et Fort : Rec. CE 1977, p. 213) ;
- entre un refus d'autorisation de cumul opposé à un agriculteur et un arrêté préfectoral prononçant ultérieurement sa déchéance du droit d'exploiter (CE, 11 oct. 1985, Gautier : Rec. CE 1985, tables, p. 485-492) ;
- entre le découpage des cantons et le résultat des élections cantonales (CE, sect. 30 nov. 1990, Élect. cantonales Chauffailles : Rec. CE 1990, p. 342 ; RFD adm. 1991, p. 580, concl. M. Pochard ; AJDA 1991, p. 116, chron. E. Honorat).