



# La légalité externe et la légalité interne.

Fiche pratique publié le 26/06/2025, vu 11 fois, Auteur : [contrôle fiscal et impôts locaux](#)

**La légalité est l'ensemble des règles qui doivent être respectées par toute décision administrative. Si cette décision ne respecte pas les règles de la légalité, elle sera dite illégale.**

## Un peu de vocabulaire juridique. La légalité externe et la légalité interne.

Vous retrouvez ces expressions dans les mémoires de vos avocats ou de vos conseils ainsi que dans les jugements des tribunaux.

Afin d'être en mesure de les comprendre et donc d'apprécier votre défense, il convient de bien comprendre ce qu'ils signifient.

### Le premier point à clarifier est celui de la légalité.

La légalité est l'ensemble des règles qui doivent être respectées par toute décision administrative, prise par une autorité administrative.

Si cette décision ne respecte pas les règles de la légalité, elle sera dite illégale ou entachée d'illégalité.

### **Plus précisément, la légalité se définit par deux grands groupes de règles.**

La **légalité externe** et la **légalité interne** de la décision administrative.

Les règles qui définissent la légalité externe se subdivisent elles-mêmes en trois catégories.

**La compétence de l'auteur de l'acte administratif**, par exemple « le trésorier qui a pris un acte de recouvrement est-il autorisé à le prendre par la collectivité pour laquelle il agit ? » Référez vous à notre article sur l'autorisation administrative de poursuite.

**La procédure qui a conduit à l'adoption de l'acte administratif**, par exemple « l'administration fiscale a-t-elle respectée les droits de la défense en consultant le supérieur hiérarchique si cette demande a été formulée par le contribuable ? »

**Les règles qui concernent la forme de l'acte administratif** ont-elles été respectées, par exemple « les redressements ont-ils été correctement motivés ? ».

**Si des règles afférentes à la légalité externe ne sont pas respectées, leur illégalité pourra être soulevée, on parle alors de « moyens de légalité externe », terminologie qui définit les illégalités externes.**

Sous le **vocabulaire « moyen »**, on reprend un argument juridique, par lequel on explique une illégalité dont l'objet est de faire annuler par le juge un acte administratif.

Le moyen afférent à la légalité concernera la violation d'une règle de la légalité externe.

A) Les règles définissant la légalité externe se subdivisant en trois catégories ; il en résulte que trois illégalités externes sont susceptibles d'être soulevées.

Ces trois illégalités correspondent aux trois catégories de règles qui définissent la légalité externe.

1. **L'incompétence de l'auteur de l'acte administratif .**

L'incompétence peut concerner la matière (on parle de *ratione materiae*), le lieu (on parle de *ratione loci*), le temps (on parle de *ratione temporis*) il est en outre relevé que ce moyen est ce que l'on appelle un « moyen d'ordre public », ce qui signifie que cette illégalité peut être soulevée d'office par le juge. Enfin, ce moyen peut même être soulevé par un requérant après l'expiration de son délai de recours contentieux ou être soulevé pour la première fois en appel. (exemple Conseil Etat du 15 juillet 2004, Affaire Chabaud)

2. **La procédure qui a conduit à l'adoption de l'acte administratif,**

On parlera ici de vice de procédure. Ce vice de procédure concerne la procédure préalable à l'édition de l'acte, il peut influencer le sens de la décision ou priver le contribuable d'une garantie. Le vice de procédure peut être grave, il est alors qualifié de substantiel et entraîne l'annulation de la procédure, ou bien non substantiel c'est à dire ne présentant pas une gravité suffisante pour entraîner l'annulation de l'acte.

(exemple Conseil Etat du 23.12.2011 n° 335033)

### 3. **Les règles qui concernent la forme de l'acte administratif.**

Il s'agit de la présentation de l'acte, sa motivation, la signature de son auteur et / ou les mentions qui permettent de l'identifier.

Il s'agit également des mentions des motifs de droit et de fait qui fondent l'acte.

#### B) Concernant les règles qui définissent la légalité interne, six catégories et sous-catégories les définissent.

Les règles concernant le dispositif, soit la partie décisionnelle de l'acte administratif.

Les règles concernant les motifs de droit de l'acte administratif.

Les règles concernant les motifs de fait de l'acte administratif, qui se subdivisent en trois sous-catégories.

L'existence matérielle des faits.

La qualification juridique des faits.

L'appréciation des faits.

Les règles concernant les buts de l'acte administratif.

**Si des règles afférentes à la légalité interne ne sont pas respectées, leur illégalité pourra être soulevée, on parle alors de « moyens de légalité interne », terminologie qui définit les illégalités internes.**

Sous le **vocabulaire moyen**, on reprend un argument juridique, par lequel on explique une illégalité dont l'objet est de faire annuler par le juge un acte administratif.

Le moyen afférent à la légalité concernera la violation d'une règle de la légalité interne.

Les règles définissant la légalité interne se subdivisant en six catégories et sous-catégories, six illégalités internes sont susceptibles d'être soulevées.

### **1)La violation directe de la règle de droit**

Par exemple, les conventions internationales sont juridiquement supérieures aux règles de droit interne, ne pas les respecter au profit d'une règle de droit national sera qualifié de violation directe de la règle de droit.

### **2)L'erreur sur les motifs de droits de l'acte administratif.**

Le fondement juridique est inexistant, inapplicable, irrégulier. Il se peut également que l'administration ait fait une mauvaise lecture du droit applicable.

### **3)L'erreur sur les motifs de fait de l'acte administratif.**

Le juge administratif vérifie toujours la matérialité des faits qui justifient l'acte. Il convient de noter que les faits sont considérés comme définitivement établis devant les juges du fond et donc non susceptibles d'être reconsidérés en cassation.

### **4)L'erreur dans la qualification juridique des faits.**

Il s'agit de donner à des faits leur exacte traduction juridique.

### **5)L'erreur manifeste d'appréciation,**

Adapter les faits au choix des textes de droit. Le juge administratif vérifie l'absence d'une disproportion excessive entre les faits et la décision prise sur leur fondement.

### **6)Le non-respect des règles concernant les buts de l'acte administratif,**

que l'on qualifie de détournement de pouvoir.

### **Conclusion :**

A la lumière de ces définitions et explications, la recherche d'illégalité externes ou internes pourra être facilitée, notamment dans la base de jurisprudence jointe à notre site [www.consultantfiscal.fr](http://www.consultantfiscal.fr)