



**OBJECTIF
BARREAU**

CRFPA 2022

PROCÉDURE ADMINISTRATIVE ET CONTENTIEUSE

INTRODUCTION

Le présent fascicule (**Section II**) a pour objet l'épreuve de procédure administrative contentieuse et modes amiables de résolution des différends (**Section I**).

SECTION I : L'ÉPREUVE DE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE ET MODES AMIABLES DE RÉOLUTION DES DIFFÉRENDS

Après un bref rappel sur l'organisation de l'examen d'accès au CRFPA (**I**) et le contenu de l'épreuve de procédure administrative contentieuse (**II**), nous aborderons la question des documents autorisés lors de l'examen (**III**) puis nous vous délivrerons quelques conseils généraux (**IV**) ainsi que des conseils méthodologiques (**V**) et rédactionnels (**VI**).

I. Bref rappel sur l'organisation de l'examen d'accès au CRFPA

L'examen d'accès au centre régional de formation professionnelle d'avocats comporte des épreuves écrites d'admissibilité et des épreuves orales d'admission :

- Les épreuves d'admissibilité débutent dans la première quinzaine de septembre de chaque année.
- Les épreuves d'admission débutent, quant à elles, dans la première quinzaine de novembre de chaque année.

Pour rappel, les épreuves écrites d'admissibilité comprennent :

- Une note de synthèse (5 heures, coefficient 3) à partir de documents relatifs aux aspects juridiques des problèmes sociaux, politiques, économiques ou culturels du monde actuel
- Une épreuve en droit des obligations (3 heures, coefficient 2)
- Une épreuve destinée à vérifier l'aptitude des candidats à résoudre un ou plusieurs cas pratiques ou à rédiger une ou plusieurs consultations (3 heures, coefficient 2), dans l'une des matières suivantes : droit civil, droit des affaires, droit social, droit pénal, droit administratif, droit international et européen, droit fiscal.
- **Une épreuve de procédure, destinée à vérifier l'aptitude des candidats à résoudre un ou plusieurs cas pratiques ou à rédiger une ou plusieurs consultations (2 heures, coefficient 2), portant sur l'une des matières suivantes : procédure civile, modes amiables de résolution des différends et modes alternatifs de règlement des différends, procédure pénale, **procédure administrative et modes amiables de résolution des différends**.**

Nul ne peut se présenter aux épreuves d'admission s'il n'a été déclaré admissible par le jury.

Les épreuves orales d'admission comprennent :

- Un exposé de 15 minutes (après une préparation de 1 heure), suivi d'un entretien de 30 minutes avec le jury, sur un sujet relatif à la protection des libertés et des droits fondamentaux permettant d'apprécier les connaissances du candidat, la culture juridique, son aptitude à l'argumentation et à l'expression orale. La note est affectée d'un coefficient 4.
- Une interrogation d'une durée de 15 minutes en langue anglaise (après une préparation de 15 minutes en langue anglaise). La note est affectée d'un coefficient 1.

Pour être admis, les candidats doivent avoir obtenu une moyenne au moins égale à 10 sur 20 à l'ensemble des épreuves d'admissibilité et d'admission.

II. Bref rappel sur le contenu de l'épreuve écrite de procédure administrative contentieuse

L'épreuve écrite de procédure administrative contentieuse comprend deux volets :

- La procédure administrative contentieuse *stricto sensu*
- Et les modes amiables de résolution des différends.

Les textes officiels ne donnent cependant pas de précisions sur le contenu de ces deux volets.

III. Sur les documents autorisés à l'examen d'accès au CRFPA

Les documents autorisés à l'examen d'accès au CRFPA sont déterminés par la Commission nationale de l'examen d'accès au CRFPA au moins deux mois avant le début de chaque épreuve.

Pour l'épreuve 2021, la Commission a précisé que lors des épreuves d'admissibilité, les candidats peuvent utiliser **les codes annotés mais non commentés**, ainsi que les recueils (ou impressions tirées de sites internet officiels) de textes réglementaires, législatifs et constitutionnels nationaux, et de normes européennes et internationales, ne contenant aucune indication de doctrine. Sont interdites les reproductions de circulaires, de conventions collectives et de décisions de justice.

Ces documents pourront être surlignés ou soulignés y compris sur la tranche. Cependant, aucune annotation manuscrite ne pourra y figurer. Les onglets, marque-pages ou signets non annotés sont autorisés.

La calculatrice n'est autorisée pour aucune des épreuves d'admissibilité.

Pour l'épreuve de procédure administrative contentieuse, les candidats pourront notamment avoir recours aux ouvrages suivants :

- **Le Code de procédure administrative 2022 LexisNexis**
- **Les grands textes de procédure administrative contentieuse (Dalloz)**

IV. Quelques conseils généraux

1) Pour rappel, l'épreuve de procédure est destinée à vérifier l'aptitude des candidats à résoudre un ou plusieurs **cas pratiques** ou à rédiger une ou plusieurs **consultations**. Bien que souvent confondues, les notions de « cas pratique » et de « consultation » ne sont pas parfaitement synonymes. En effet, alors que la notion de cas pratique implique une analyse totalement objective, la notion de consultation implique, quant à elle, la fourniture d'une orientation juridique à une personne (celle qui vient vous consulter).

À la lecture des épreuves 2017 à 2021, il apparaît que le sujet était formulé sous forme de consultation ; **ce qui obligeait le candidat à déterminer à quelle personne il devait fournir son analyse juridique**. Par exemple, lors de l'épreuve 2018, il convenait, pour le premier exercice, d'examiner uniquement la situation juridique de Madame Orezza et non celle de Monsieur Saint-Georges, dans la mesure où seule Madame Orezza venait vous consulter.

2) S'agissant de la durée de l'épreuve, il est rappelé qu'elle est de deux heures seulement ; ce qui est **très court**, d'autant plus que les sujets peuvent être longs à traiter.

Pour ce motif, nous vous déconseillons de rédiger au brouillon. Le brouillon devra être utilisé uniquement pour organiser vos idées, afin de ne pas perdre inutilement un temps précieux.

Par ailleurs, compte tenu de la courte durée de l'épreuve, vous devrez évidemment maîtriser parfaitement la matière de la procédure administrative contentieuse. Ce n'est pas le jour de l'examen que vous aurez le temps de découvrir les grands principes applicables !

V. Rappels méthodologiques concernant le cas pratique

L'objet du cas pratique : le but de cet exercice n'est pas tant de trouver la solution, qui peut souvent être discutée, mais bien de montrer sa capacité à mettre en place un **raisonnement juridique structuré et justifié**. Attention, **l'exercice est très formel**.

Trois étapes doivent être suivies.

1) Introduction du cas pratique

a) Rappel des faits pertinents

L'introduction consiste tout d'abord à rappeler brièvement les faits pertinents pour la résolution du cas pratique, avec identification des personnes et des données dans le temps et/ou dans l'espace le cas échéant. À ce stade, il faut être synthétique car le détail des faits sera ensuite repris dans vos développements.

b) Problème de droit

Doivent ensuite être énoncés le ou les problèmes de droit.

Énoncer le problème de droit, c'est formuler la question juridique à résoudre.

Plusieurs questions peuvent être posées à la fin du sujet. Dans ce cas, il faut les traiter en respectant l'ordre imposé. En effet, les questions seront posées selon une certaine logique qu'il faut suivre. Ces questions doivent être reformulées pour leur donner un contenu juridique précis.

c) Annonce de plan

Enfin doit être annoncé le plan du cas pratique.

Le plan doit être pratique et concret. Évitez donc les plans théoriques qui reprendraient les intitulés de cours.

Le plan du cas pratique ne reprend pas la partition classique en deux parties/deux sous-parties. Ainsi, il peut y avoir autant de parties et de sous-parties que de questions posées.

Le plan doit donc être adapté à chaque cas pratique.

L'annonce de plan doit être formalisée : dans un premier temps, ... (I), dans un deuxième temps, ... (II), dans un troisième temps, ... (III), etc.

2) Résolution du cas pratique

Dans le corps de devoir, vous devez impérativement suivre le raisonnement syllogistique, qui comprend trois étapes.

a) La majeure

La majeure est l'étape essentielle qui justifie tout votre raisonnement juridique.

Elle consiste à énoncer la ou les règles de droit sur lesquelles vous allez vous fonder.

Il ne s'agit pas de réciter son cours, mais de l'utiliser à bon escient, c'est-à-dire de vous en servir uniquement pour résoudre le problème juridique posé. Il faut donc éviter les longs développements abstraits sur les règles de droit.

Lorsque plusieurs règles de droit sont citées, il faut impérativement respecter la hiérarchie des normes : d'abord les sources textuelles (Constitution, conventions internationales, lois, sources réglementaires), puis la jurisprudence et enfin, dans l'hypothèse où aucune de ces normes n'existe ou si elles ne sont pas suffisamment claires, la doctrine.

Après avoir cité la règle de droit, il faut expliciter ses conditions d'application ainsi que ses effets.

b) La mineure

La mineure consiste à rappeler les faits pertinents du sujet et à leur donner la bonne qualification juridique.

C'est une partie essentielle à la démonstration de l'application ou non de la règle de droit aux faits de l'espèce.

c) La conclusion : application de la règle de droit aux faits

La conclusion consiste tout d'abord à dire si la règle de droit s'applique en l'espèce (lorsque toutes les conditions d'application de la règle de droit énoncées dans la majeure sont respectées) ou non (lorsqu'une ou plusieurs conditions ne sont pas remplies).

La conclusion consiste ensuite à expliquer les effets de l'application ou de la non-application de la règle de droit pour tel ou tel protagoniste.

3) Conclusion du cas pratique

À la fin du devoir, il faut énoncer une solution claire au cas pratique (le plus souvent répondre à la question posée).

Ne restez pas sur des formules vagues du type : « la solution est celle-ci, mais ce n'est pas sûr ».

En revanche, vous pouvez tout à fait distinguer différentes hypothèses. Par exemple, « S'il s'avère que A (A étant un élément de fait non précisé dans le cas), alors la solution sera X ; mais s'il s'avère que B (B étant un autre élément de fait), alors, au contraire la solution sera Y ». La raison de cette distinction doit évidemment avoir été expliquée dans le corps du cas pratique.

VI. Brefs conseils rédactionnels

« Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement ». Vous devrez tout au long de votre copie avoir l'obsession de la clarté.

Pour ce faire, il conviendra de rester sobre dans l'expression écrite en rédigeant des phrases courtes et précises. En outre, la syntaxe et la grammaire de votre copie devront être parfaites.

Bien sûr, votre copie devra également être dépourvue de toute faute d'orthographe.

Enfin, gardez au moins 5 minutes *in fine* pour une relecture attentive.

SECTION II : LE PRÉSENT FASCICULE

Comprendre la notion de contentieux administratif (I) permet d'appréhender l'objet du présent fascicule (II). Nous ferons cependant, en outre, quelques remarques finales, notamment sur la jurisprudence (III).

I. La notion de contentieux administratif

Qu'entend-on par contentieux administratif ? Il s'agit de l'ensemble des règles de droit qui organisent la résolution des litiges mettant en cause l'action de l'Administration entendue au sens large, c'est-à-dire des personnes publiques mais aussi des personnes privées chargées d'un service public et dotées à cette fin de prérogatives de puissances publiques.

II. L'objet du présent fascicule

Le mode principal de résolution de ces différends est le mode juridictionnel. Pour ce motif, le présent fascicule traite principalement des règles de procédures applicables devant les juridictions administratives, de la saisine du juge de première instance jusqu'au juge de cassation.

Bien que moins importants, il existe également des modes « amiables » de résolution des différends, c'est-à-dire hors « juridiction ». Le présent fascicule les abordera en fin d'ouvrage.

En tout état de cause, le contentieux administratif étant un droit essentiellement prétorien, le présent fascicule accorde une place importante à l'étude de la jurisprudence administrative contentieuse.

III. Remarques finales

Le présent fascicule présente de **manière synthétique** les connaissances nécessaires à la résolution des cas pratiques de l'épreuve de procédure administrative contentieuse et modes amiables de résolution des différends.

Il vient en **complément** des cours de contentieux administratif que vous avez suivis durant votre cursus universitaire mais ne saurait les remplacer.

Par ailleurs, le contentieux administratif ne saurait être parfaitement maîtrisé sans de solides connaissances en **droit administratif**.

À cet égard, il est à noter que, comme le droit administratif, le contentieux administratif est un droit essentiellement prétorien. Aussi, **on ne saurait maîtriser le contentieux administratif sans maîtriser la jurisprudence y afférente** :

- **La jurisprudence mentionnée dans le présent fascicule doit impérativement être maîtrisée lorsqu'elle figure dans un encadré.**
- Les autres jurisprudences doivent également être maîtrisées lorsqu'elles sont rendues par **l'Assemblée du contentieux ou la Section du contentieux du Conseil d'État**. Ce sont des jurisprudences très importantes.
- De manière générale, l'ensemble des jurisprudences **publiées au recueil Lebon** sont importantes :
 - Bien sûr, les décisions du Conseil d'État rendues par l'Assemblée du contentieux ou la Section du contentieux du Conseil d'État sont toujours publiées au recueil, dans la partie principale (code de publication : A)
 - Les décisions rendues par une autre formation de jugement ne sont publiées au recueil que si elles précisent un point de droit important. Ces décisions-là peuvent être publiées dans la partie principale (code de publication : A) ou, si elles sont de moindre importance, dans les Tables (code de publication : B)
- Les décisions qui ne figurent pas au recueil Lebon sont classées en C.

SOMMAIRE

Introduction	1
Sommaire	6
Partie I : La naissance de la juridiction administrative.....	7
Partie II : La compétence du juge administratif	10
Partie III : La structure du contentieux administratif.....	59
Partie IV : La saisine du juge administratif.....	93
Partie V : L’instance	172
Partie VI : Le jugement et sa contestation	203
Partie VII : Les actions collectives	231
Partie VIII : Les référés.....	240
Partie IX : Les modes amiables de résolution des différends.....	265
Table des matières	276

PARTIE I : LA NAISSANCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Après la Révolution, le contentieux suscité par les administrations publiques est résolu par l'Administration active elle-même ou par des juridictions administratives étroitement liées à elle à un point que les juristes assimilaient l'Administration à de véritables juges : c'est le système de l'administrateur-juge (I). Il faudra attendre la **loi du 24 mai 1872** et la célèbre décision **Cadot de 1889** du Conseil d'État pour voir le contentieux administratif s'émanciper pleinement de l'Administration active (II). Pour autant, ce n'est qu'à l'occasion de la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** que sera consacré constitutionnellement le statut de la juridiction administrative même si le Conseil constitutionnel était intervenu avant cette date pour combler ce vide juridique (III).

I. Le système de l'administrateur-juge

En 1790, l'Assemblée constituante retient la proposition de Jean-Pierre PEZOUS, député du tiers état, de confier le contentieux de l'Administration directement à l'Administration active. La **loi des 16-24 août 1790** et le **décret du 16 fructidor an III** ont eu pour but de soustraire l'Administration au contrôle du juge ordinaire. Le contentieux administratif se règle alors en dehors des tribunaux ordinaires pour être confié à des collèges composés de membres de l'administration (directoire de département, directoire de district ou encore ministres) : c'est la mise en œuvre du célèbre principe « juger l'administration, c'est encore administrer ».

Seules des justifications d'ordre politique peuvent expliquer la prohibition de l'immixtion des juges ordinaires dans l'activité administrative et le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire qui en découle. En effet, la règle de séparation des autorités administrative et judiciaire est présentée comme une conséquence d'un autre principe : celui de la séparation des pouvoirs. L'idée ici est que l'Administration relevant du pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire ne saurait empiéter sur son domaine.

Cette explication connaît naturellement ses limites puisque tous les régimes qui se sont inspirés de la théorie de la séparation des pouvoirs n'ont pas appliqué de règle de séparation entre les autorités administrative et judiciaire. De surcroît, au nom de la séparation des pouvoirs, on aboutit à la confusion de l'Administration (pouvoir exécutif) avec le pouvoir judiciaire puisque l'Administration devient juge et partie à la fois... C'est donc une interprétation très particulière en France de la séparation des pouvoirs qui a abouti à celle des autorités administrative et judiciaire. L'idée est davantage d'accorder un privilège de juridiction à l'Administration, tel que ce privilège existait déjà sous l'Ancien Régime, que de faire respecter de manière rigoureuse la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire¹. La loi des 16 et 24 août 1790, confirmée par le décret du 16 fructidor an III, témoigne de la méfiance des révolutionnaires vis-à-vis des tribunaux de droit commun (c'est-à-dire les Parlements qui étaient, sous l'Ancien Régime, des Cours de justice locaux de dernier ressort). Il y a donc tout simplement une volonté de protéger l'Administration contre les abus observés sous l'Ancien Régime de la part des parlementaires.

II. La consécration de l'existence d'un juge administratif indépendant de l'administration active

Un ordre juridictionnel va progressivement se détacher de l'Administration active :

- La **Constitution du 22 frimaire an VIII (1799)** a porté création, dans son article 52, du **Conseil d'État**.
- La **loi du 28 pluviôse an VIII (1800)** a institué quant à elle, dans chaque département, des **conseils de préfecture**.

¹ L'Administration royale s'était dotée progressivement de moyens de juger elle-même les litiges relatifs à son fonctionnement pour échapper aux pouvoirs des Parlements. Pour conforter le privilège de juridiction dont bénéficiait l'Administration, l'édit de Saint Germain de 1641 a interdit formellement aux Parlements de connaître des litiges concernant « État, administration et gouvernement ». Ces dispositions vont être reprises, de façon plus impérative encore, par les révolutionnaires en 1790.

Ces institutions ne peuvent encore toutefois être considérées comme des juridictions indépendantes de l'Administration ni même comme des juges de droit commun du contentieux administratif, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les conseils de préfecture et le Conseil d'État ne sont chargés de rendre que des avis. C'est en effet le préfet au niveau des conseils de préfecture et le chef de l'État au niveau du Conseil d'État qui rendent la décision et qui sont libres de suivre ou de ne pas suivre l'avis formulé. C'est le **système de la justice retenue**.

Ensuite, la création d'une administration juridictionnelle n'a pas mis fin au système de l'administrateur-juge dans la mesure où les ministres demeurent juges de droit commun de l'Administration en premier ressort. En effet, la loi du 28 pluviôse an VIII n'a attribué qu'une compétence d'attribution aux conseils de préfecture qui recouvre principalement deux domaines : le contentieux des travaux publics et celui des contributions directes.

Dans ce système, le Conseil d'État est juge d'appel des décisions rendues par les conseils de préfecture en premier ressort mais également de celles rendues par les ministres pour toutes les autres matières ne relevant pas des conseils de préfecture.

Par conséquent, le système demeure imparfait et toujours marqué par le poids de l'Administration active même si, dans la pratique, les préfets et le chef de l'État ont assez rapidement pris l'habitude de suivre l'avis des conseils de préfecture et du Conseil d'État.

Sous la Seconde République, la loi du 3 mars 1849 a abandonné le système de la justice retenue avant que le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte marque un retour en arrière.

Il a fallu alors attendre la Troisième République et la **loi du 24 mai 1872** pour voir rétabli le **système de la justice déléguée** qui ne sera plus jamais remis en cause.

La décision **Cadot du 13 décembre 1889** va clore ce long processus : **le Conseil d'État devient juge de droit commun en premier et dernier ressort du contentieux administratif**. L'Administration est dépouillée de ses fonctions contentieuses. Les conseils de préfecture demeurent juges d'attribution en premier ressort pour les matières visées par la loi du 28 pluviôse an VIII. Le Conseil d'État est alors juge d'appel de leurs décisions.

Le **décret-loi du 30 septembre 1953** remplacera les conseils de préfecture par les **tribunaux administratifs** qui deviendront les nouveaux juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif à la place du Conseil d'État qui, lui, devient juge d'appel de droit commun du contentieux administratif.

L'évolution a enfin été achevée par la **loi n°87-1127 du 31 décembre 1987** qui a porté création des **cours administratives d'appel**. À partir de cette date, l'organisation de la justice administrative ressemble à celle de la justice judiciaire puisqu'il existe deux degrés de juridiction : les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel qui exercent une compétence de droit commun en premier ressort et en appel. Au-dessus, figure le Conseil d'État en sa qualité de juge de cassation de tout le contentieux administratif (le Conseil d'État étant parfois juge de premier et dernier ressort ou encore juge d'appel).

III. La consécration constitutionnelle du statut du juge administratif

L'indépendance de la juridiction administrative et la spécificité de ses fonctions sont reconnues par le Conseil constitutionnel dans sa **décision n° 80-119DC du 22 juillet 1980 « loi portant validation d'actes administratifs »**. Avec cette décision, pour la première fois, le juge administratif « s'ancre » dans le bloc de constitutionnalité : la suppression du dualisme juridictionnel devient impossible à partir de cette date sans une révision constitutionnelle². **Le Conseil constitutionnel estime en effet qu'un principe fondamental reconnu par les lois de la République** (ci-après, « PFRLR ») **protège l'indépendance des juridictions administratives contre les atteintes du législateur et de l'exécutif**. Pour consacrer l'indépendance de la juridiction administrative et la spécificité de ses fonctions, **le Conseil constitutionnel se fonde sur la loi du 24 mai 1872 qui, pour rappel, accorde définitivement au Conseil d'État la justice déléguée** :

² Il est effectivement important de comprendre qu'avant cette décision l'existence du juge administratif n'était que législative (loi des 16-24 août 1790) : la Constitution du 4 octobre 1958 ne parle à l'origine du Conseil d'État que dans sa fonction consultative. Or, ce qu'une loi a fait une l'autre peut le défaire. Dès lors, il suffisait avant la décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 que le législateur intervienne à travers l'adoption d'une loi ordinaire pour supprimer le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire et, avec lui, le dualisme juridictionnel. Le juge judiciaire étant, au contraire, dès l'origine « ancré » dans le bloc de constitutionnalité grâce à la DDHC et à la Constitution de 1958 (art. 66 C), c'est le juge administratif qui aurait disparu du système en cas d'abrogation de la loi des 16-24 août 1790 par une nouvelle loi (ordinaire).

*« 6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire **et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement** ; qu'ainsi, il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence ».*

Il faudra attendre la **réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008** et avec elle l'**article 61-1 de la Constitution relatif à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**³ pour voir la juridiction administrative entrer dans le corps même de la Constitution et se doter ainsi officiellement d'un statut constitutionnel à l'instar du juge judiciaire.

Pour autant, la consécration de l'existence d'un juge administratif ne serait rien sans la consécration d'un domaine de compétence qui lui est exclusif.

³ « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

PARTIE II : LA COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF

Étudier la compétence du juge administratif, c'est étudier :

- La compétence matérielle du juge administratif, c'est-à-dire la compétence matérielle de l'ensemble de la juridiction administrative (**Titre I**) puis la compétence matérielle au sein même de la juridiction administrative (**Titre II**)
- Et la compétence territoriale du juge administratif (**Titre III**).

TITRE I : LA COMPÉTENCE MATÉRIELLE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Pour déterminer la compétence matérielle de la juridiction administrative, il convient de connaître :

- ce qui ne relève de la compétence ni du juge judiciaire ni du juge administratif (**Chapitre I**)
- les litiges d'ordre administratif qui relèvent de la compétence du juge judiciaire (**Chapitre II**)
- les modes de résolutions des problèmes de compétence entre le juge judiciaire et le juge administratif (**Chapitre III**)

CHAPITRE I : L'INCOMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF ET DU JUGE JUDICIAIRE

De par leur objet, les actes du pouvoir législatif (**SECTION I**) et les actes de gouvernement (**SECTION II**) échappent au contrôle juridictionnel du juge administratif mais aussi du juge judiciaire.

SECTION I : LES ACTES DU POUVOIR LÉGISLATIF

Entrent dans cette catégorie la loi (**I**), les ordonnances de l'article 38 de la Constitution (**II**) et le statut des parlementaires (**III**).

I. La loi

La conception française de la séparation des pouvoirs donne compétence au juge administratif pour connaître uniquement d'actes de nature administrative, à l'exclusion de tout acte de nature législative.

Si le juge administratif n'est pas compétent pour annuler un acte de nature législative, il peut néanmoins, à l'occasion d'un recours formé contre un acte administratif :

- **en contrôler la conventionnalité (CE Ass. 20 octobre 1989 Nicolo, req. n° 108243, publié au recueil).**
- **en contrôler indirectement la constitutionnalité. En effet, s'il ne peut pas en contrôler directement la constitutionnalité en vertu de la théorie de l'écran-législatif (CE Sect. 6 novembre 1936 Arrighi, rec. p. 966), il peut néanmoins le faire indirectement grâce à la question prioritaire de constitutionnalité consacrée par l'article 61-1 de la Constitution.**

II. Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Ces principes conduisent le Conseil d'État, lorsqu'il est amené à se prononcer sur la légalité d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à se déclarer compétent pour examiner :

- la légalité du refus du Premier ministre d'abroger une telle ordonnance, **dès lors qu'elle n'a pas encore été ratifiée par le Parlement et n'a donc pas encore valeur législative (CE 23 octobre 2002 Laboratoires Juva Santé, req. n° 232945, publié aux Tables).**
- la conventionnalité de la loi de ratification de cette ordonnance **(CE 17 mai 2002 Hoffer, req. n° 232359, publié aux Tables)**

III. Le statut des parlementaires

L'immunité juridictionnelle des actes législatifs vaut également pour le **statut des parlementaires**, dès lors « *qu'il se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement* ». Ainsi, ni le juge administratif ni le juge judiciaire ne sont compétents pour connaître des litiges relatifs au statut des parlementaires (**CE Ass. 4 juillet 2003 Papon, req. n° 254850, publié au recueil**).

SECTION II : LES ACTES DE GOUVERNEMENT

Nous verrons la qualification d'acte de gouvernement (I) puis les conséquences qui en découlent (II).

I. La notion d'acte de gouvernement

Dans sa célèbre décision « Prince Napoléon » (**CE 19 février 1875 Prince Napoléon, req. n° 46707, publié au recueil**), le Conseil d'État a indiqué très clairement qu'il ne suffit pas qu'un acte soit dicté par un intérêt politique pour qu'il soit qualifié d'acte de gouvernement.

Il n'a cependant donné aucune définition générale qui permettrait de réunir dans une même catégorie tous les actes de gouvernement.

À l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État, il apparaît que **les actes de gouvernement peuvent être regroupés en deux grandes catégories** :

- d'une part, **les actes concernant les rapports d'ordre constitutionnel entre les pouvoirs publics (A)**
- d'autre part, **les actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France (B)**

A. Les actes concernant les rapports d'ordre constitutionnel entre les pouvoirs publics

En premier lieu, entrent dans cette catégorie les actes qui intéressent **les rapports d'ordre constitutionnel entre le Président de la République, le Premier ministre et le gouvernement** :

- le décret de **nomination du Premier ministre** et le décret de **composition du gouvernement** (**CE 16 septembre 2005 Hoffer, req. n° 282171, publié aux Tables**).
- la décision par laquelle le Président de la République a **mis en application l'article 16 de la Constitution**, ayant eu pour effet de l'habiliter à prendre toutes les mesures exigées par les circonstances et notamment à exercer dans les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution le pouvoir législatif et dans les matières prévues à l'article 37 le pouvoir réglementaire (**CE 2 mars 1962 Rubin de Servens, req. n° 55049, publié au recueil**)

En deuxième lieu, entrent dans cette catégorie les actes qui intéressent **les rapports d'ordre constitutionnel entre l'exécutif et le Parlement** :

- le décret du Président de la République portant de **dissolution de l'Assemblée nationale** (**CE 20 février 1989 Allain, req. n° 98538, publié au recueil**)
- le décret du Président de la République portant **promulgation d'une loi** (**CE 3 novembre 1933 Desreumeaux, rec. p. 993**)
- la décision du Président de la République de s'abstenir de **déférer une loi au Conseil constitutionnel** (**CE ord. 7 novembre 2001 Tabaka, req. n° 239761, publié aux Tables**)
- la décision du Président de la République de **soumettre au Parlement réuni en Congrès un projet de révision constitutionnelle** (**CE 22 février 2005 Hoffer, req. n° 277842, publié aux Tables**)
- le décret du Président de la République décidant de **soumettre un projet de loi au référendum** (**CE 29 avril 1970, req. n° 77651, publié au recueil**)
- la décision du Premier ministre de ne pas déposer un projet de loi, alors même que son dépôt était prévu par une loi antérieure (**CE 29 novembre 1968 Tallagrand, req. n° 68938, publié au recueil**)
- le refus du Premier ministre de proposer au Président de la République une révision constitutionnelle (**CE 26 février 1992, req. n° 109795, publié aux Tables**)

Toutefois, ont été considérés comme ne constituant pas des actes de gouvernement :

- le décret par lequel le Président de la République déclare l'état d'urgence en vertu de la loi du 3 avril 1955, dès lors qu'il n'est pas certain, au moment de l'adoption de ce décret, que le Parlement sera ultérieurement appelé à proroger ce régime d'exception (**CE 24 mars 2006, req. n° 286834, publié au recueil**).
- la décision du Premier ministre de charger un parlementaire d'une mission auprès d'un membre du gouvernement, dès lors qu'une telle décision constitue le premier acte de l'exécution d'une mission administrative (**CE Sect. 25 septembre 1998 Mégret, req. n° 195499, publié au recueil**).

En troisième lieu, entrent dans la catégorie des actes de gouvernement les actes qui intéressent les **rapports d'ordre constitutionnel entre l'exécutif et le Conseil constitutionnel**, comme la décision du Président de la République de nommer un membre du Conseil constitutionnel (**CE 9 avril 1999 Mme Ba, req. n° 195616, publié au recueil**).

S'agissant de ce dernier point, il importe de noter qu'à l'exception de celles citées ci-avant, les nominations effectuées par le Président de la République ne constituent pas des actes de gouvernement. Ainsi, sont attaques devant le juge administratif par exemple :

- la nomination du président de la commission de contrôle du découpage électoral (**CE 13 décembre 2017 Président du Sénat, req. n° 411788, publié au recueil**)
- la nomination des membres du Conseil économique et social (**CE Sect. 17 mai 1957 Simonet, rec. p. 314**)
- la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CE Ass. 17 avril 1953, Falco et Vidaillac, **rec. p. 157**).

En quatrième lieu, entrent dans la catégorie des actes de gouvernement les actes qui intéressent les **rapports d'ordre constitutionnel entre le législatif et le Conseil constitutionnel**, comme la décision du Président de l'Assemblée Nationale de nommer un membre du Conseil constitutionnel (**CE 21 janvier 2022, req. n° 460456, publié aux Tables**).

B. Les actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France

En premier lieu, entrent dans cette catégorie les **actes relatifs aux traités et accords internationaux** :

- la signature d'un traité (**CE Sect. 1^{er} juin 1951 Société des étains et wolfram du Tonkin, rec. p. 312**)
- la décision de ne pas procéder à la publication d'un traité (**CE 4 novembre 1970 de Malglaive, rec. p. 635**)
- le fait pour l'État d'assortir de **réserves** la conclusion d'un traité ou d'un accord, afin d'exclure ou modifier l'effet juridique de certaines de ses clauses dans leur application à son endroit (**CE Ass. 12 octobre 2018 SARL Super Coiffeur, req. n° 408567, publié au recueil**)
- le refus de l'État de faire droit à une demande tendant à ce que la France dénonce un accord international (**CE 27 mai 2019, req. n° 422069, publié aux Tables**)

En deuxième lieu, entrent dans cette catégorie tous les **autres actes relatifs à la conduite par la France de ses relations internationales** :

- la décision du Président de la République de créer autour de l'atoll de Mururoa une zone de sécurité, ainsi que la décision du même jour de suspendre la navigation maritime dans cette zone pendant la durée des essais nucléaires (**CE Ass. 11 juillet 1975 Paris de la Bollardière, req. n° 92381, publié au recueil**)
- la décision du Président de la République de reprendre une série d'essais nucléaires (**CE Ass. 29 septembre 1995 Association Greenpeace France, req. n° 171277, publié au recueil**)
- le vote d'un ministre français au Conseil des communautés européennes, lequel se rattache directement à l'exercice par le gouvernement français de ses compétences diplomatiques (**CE Ass. 23 novembre 1984 Association « Les Verts », req. n° 54359, publié au recueil**)

- la décision du ministre des Affaires étrangères de reconnaître le statut diplomatique d'une institution étrangère, en l'espèce l'Institut pour le commerce extérieur italien (**CE 30 décembre 2015, req. n° 384321, publié au recueil**)
- la décision du ministre des Affaires étrangères refusant à une personne, ainsi qu'à sa famille, l'autorisation de séjourner en France en qualité de membre du personnel d'une mission diplomatique étrangère (**CE 16 novembre 1998, req. n° 161188, publié au recueil**)
- l'accomplissement de la mission de protection à l'étranger des biens des citoyens français, incombant aux services diplomatiques et consulaires de la France à l'étranger (**CE 2 mars 1966 Dame Cramencel, req. n° 65180, publié au recueil**)
- le refus de soumettre un litige à la Cour internationale de Justice (**CE 9 janvier 1952 Gény, req. n° 92255, rec. p. 19**).

La théorie de l'acte de gouvernement connaît cependant d'importantes limites, de nombreux actes étant considérés comme détachables de la conduite des relations internationales de la France.

Ainsi, **en matière d'extradition**, le Conseil d'État considère que sont attaquables :

- le décret d'extradition (**CE Ass. 28 mai 1937 Decerf, rec. p. 534**)
- la décision refusant une demande d'extradition formulée par un État étranger (**CE Ass. 15 octobre 1993 Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, req. n° 142578, publié au recueil**)

En matière de ratification des traités (à ne pas confondre avec la signature des traités), les juges du Palais Royal ont estimé que le juge administratif pouvait contrôler la **régularité de la procédure de ratification d'un traité** (**CE Ass. 18 décembre 1998 SARL du Parc d'activités de Blotzheim, req. n° 181249, publié au recueil**). Un tel moyen relatif à la régularité de la procédure de ratification d'un traité peut être invoqué aussi bien à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir directement formé à l'encontre du **décret de publication** qui en a permis l'introduction dans l'ordre juridique interne, mais aussi **par voie d'exception**, à l'occasion d'un litige mettant en cause l'application de cet engagement international (**CE Ass. 5 mars 2003 Aggoun, req. n° 242860, publié au recueil**).

En ce qui concerne le droit de l'Union européenne, le Conseil d'État a précisé que **le refus du Premier ministre de notifier une aide d'État à la Commission européenne ne constitue pas un acte de gouvernement** (**CE Ass. 7 novembre 2008 Comité national des interprofessions des vins à appellations d'origine, req. n° 282920, publié au recueil**).

Enfin, bien que la signature d'une convention internationale constitue un acte de gouvernement, le Conseil d'État admet, depuis sa célèbre décision « Compagnie générale d'énergie radioélectrique » (**CE Ass. 30 mars 1966 Compagnie générale d'énergie radioélectrique, rec. p. 257**), que l'on puisse engager la **responsabilité sans faute de l'État, pour rupture d'égalité devant les charges publiques, en cas de préjudice né d'une convention internationale**.

II. L'acte de gouvernement, un acte insusceptible de recours

L'acte de gouvernement est un acte dont le caractère exceptionnel le met en dehors de tout contrôle juridictionnel.

Il bénéficie ainsi d'une immunité juridictionnelle qui interdit non seulement d'en contester la légalité mais aussi d'engager la responsabilité pour faute de son auteur. Seule une responsabilité sans faute, pour rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques, peut éventuellement être envisagée (cf. notamment : CE Ass. 30 mars 1966 Compagnie générale d'énergie radioélectrique, rec. p. 257).

Cette immunité juridictionnelle devant rester exceptionnelle dans un État de droit, le Conseil d'État n'a eu de cesse de restreindre (sans pour autant y renoncer totalement) la catégorie des actes de gouvernement.

La Cour Européenne des droits de l'Homme a jugé, en ce qui la concerne, que l'irrecevabilité d'une action en justice dirigée contre un acte qualifié en droit interne d'« acte de gouvernement » n'emporte pas nécessairement violation du droit au juge reconnu par l'article 6 de la Conv. EDH (**CEDH, 14 décembre 2006, Markovic c. Italie, n° 1398/03**).

CHAPITRE II : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE JUGE JUDICIAIRE

Nous venons de voir ce qui ne relève de la compétence ni du juge judiciaire ni du juge administratif.

Nous devons désormais étudier les compétences dévolues au juge administratif (**Section II**) puis celles dévolues au juge judiciaire (**Section III**). Mais avant cela, il convient d'examiner les modalités de répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire (**Section I**).

SECTION I : LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE JUGE JUDICIAIRE

Le législateur est seul compétent pour répartir les compétences entre les deux ordres de juridiction (**I**). La compétence du législateur ne s'exerce toutefois pas sans limites. Celle-ci doit en effet préserver le champ de compétence de la juridiction administrative constitutionnellement garanti par le Conseil constitutionnel dans sa **décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 « Conseil de la concurrence » (II)**.

I. La compétence du législateur pour répartir les compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif

Le pouvoir réglementaire est compétent uniquement pour répartir les compétences au sein de l'ordre administratif⁴, c'est-à-dire pour déterminer, par exemple, si une matière relève de la compétence du Tribunal administratif en première instance ou du Conseil d'État en premier et dernier ressort.

En revanche, **le pouvoir réglementaire est incompétent pour répartir les compétences entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire⁵**. Il ne peut donc en aucun cas attribuer ou supprimer un champ de compétence d'une juridiction administrative.

Comme le rappelait Guy BRAIBANT dans ses conclusions devant le Tribunal des conflits en 1970, « *dans la tradition républicaine, la répartition des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires appartenait au domaine de la loi (CE Sect. 23 janvier 1953, Avril, Rec. p. 32 ; CE Ass. 16 mars 1956, Garnett, Rec. p. 125). Après l'intervention de la Constitution de 1958, [...] l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a maintenu formellement et solennellement les principes traditionnels* ». **La décision d'Assemblée du Conseil d'État du 30 mars 1962, Association nationale de la meunerie**, à laquelle fait référence Guy BRAIBANT, a solennellement affirmé « *que, par application de l'article 34 de la Constitution [...], c'est au législateur seul qu'il appartient de fixer les limites de la compétence de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire* ».

Seul le législateur est donc compétent pour fixer les limites de la compétence des juridictions administrative et judiciaire. Cette compétence découle de l'article 34 de la Constitution disposant que « *la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » (CE, Ass., 30 mars 1962, Association nationale de la meunerie, préc.).

Une loi peut ainsi venir modifier les règles de compétence de la juridiction administrative, par exemple en transférant certains champs de compétence à la juridiction judiciaire.

Dans ce cas, **le principe est celui de l'application immédiate de la loi nouvelle dès son entrée en vigueur** ; ce qui implique que le changement de compétence est applicable aux instances en cours. Si la juridiction administrative avait déjà été saisie, par exemple, elle devra mettre fin à l'instance en se déclarant incompétente.

En revanche, si le jugement a déjà été rendu par la juridiction désormais incompétente, celui-ci n'est toutefois pas considéré comme ayant été rendu par une juridiction incompétente et fera l'objet des procédures d'appel et

⁴ Voir par exemple le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives ou encore le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire) qui modifie la compétence du tribunal administratif en tant que juge unique.

⁵ CE Ass., 30 mars 1962, Association nationale de la meunerie ; Trib. des Confl., 2 mars 1970, Société Duvoir c/ SNCF, concl. Braibant.

de cassation prévues par l'ancien système (CE, 4 mars 1927, *Société l'Economique*). Autrement dit, on demeure dans l'ordre juridictionnel initialement compétent.

Rien n'empêche toutefois le législateur de déroger au principe de l'application immédiate et de prévoir des mesures transitoires pour faciliter l'entrée en vigueur de la loi (en pratique la loi prévoit souvent des dispositions transitoires pour assurer la sécurité juridique).

On fera enfin deux remarques sur la manière dont le législateur a réparti les compétences entre les deux ordres de juridiction :

- Les lois qui ont pour objet de déterminer les compétences respectives du juge administratif et du juge judiciaire sont éparpillées et n'ont aucune cohérence entre elles.
- Il y a plus de lois qui attribuent la connaissance de litiges administratifs aux tribunaux judiciaires que de lois qui en attribuent aux tribunaux administratifs. Autrement dit, lorsqu'une loi intervient en matière d'attribution de compétences, elle le fait le plus souvent en faveur du juge judiciaire.

II. Une compétence du législateur qui doit s'exercer dans les limites de la compétence constitutionnellement réservée à la juridiction administrative

La décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 « Conseil de la concurrence » pose deux règles fondamentales :

« 15. Considérant que les dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé dans sa généralité le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'ont pas en elles-mêmes valeur constitutionnelle ; que, néanmoins, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;

16. Considérant cependant que, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé (...) »

1) Dans le premier considérant, le Conseil constitutionnel a dégagé un PFRLR à partir de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont posé le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Selon ce PFRLR, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle.

Sont visés les recours par voie d'action, c'est-à-dire les recours exercés directement contre de tels actes afin d'en obtenir l'annulation (une annulation contentieuse est toujours rétroactive sauf aménagement prévu par le juge administratif) ou plus modestement la modification totale ou partielle (réformation) de l'acte.

En dégageant un PFRLR selon lequel relève de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par les autorités administratives, le juge constitutionnel fait apparaître (dans cette décision du moins) les prérogatives de puissance publique (les « ppp ») comme le critère de la détermination de la compétence du juge administratif. Il est important de noter que cette décision vise uniquement les décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique par les personnes publiques et non par les personnes privées, quand bien même ces dernières seraient investies de telles prérogatives.

Le domaine du juge administratif constitutionnellement protégé est donc beaucoup plus réduit que celui qui est aujourd'hui le sien. Cela n'implique aucunement qu'il faille réduire le périmètre de la compétence de la

juridiction administrative à son noyau dur (annulation ou réformation des décisions administratives prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique) mais uniquement qu'il existe un champ de compétences au-delà duquel des réformes ne peuvent être effectuées.

2) Dans le second considérant, le Conseil précise que lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé, c'est-à-dire celle qui a à connaître le plus grand nombre de litiges dans le domaine donné.

La jurisprudence « Conseil de la concurrence » va connaître des applications concrètes dont l'une, en date du 28 juillet 1989, n'a pas manqué de déclarer **contraire à la Constitution⁶ le transfert du contentieux de la reconduite à la frontière au profit du juge judiciaire** car ne répondant pas à un souci de bonne administration de la justice.

Décision n° 89-261 DC, 28 juillet 1989, Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France (en ce qui concerne l'article 10) :

« 21. Considérant que les décisions prises par l'autorité administrative sur le fondement de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée constituent l'exercice de prérogatives de puissance publique ; qu'il en va ainsi notamment des mesures de refus d'entrée sur le territoire national visées à l'article 5 de l'ordonnance, des décisions relatives à l'octroi d'une carte de séjour mentionnées à l'article 6 de l'ordonnance, des décisions concernant la délivrance de la carte de résident dans les cas visés respectivement par les articles 14 et 15 de l'ordonnance, de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière d'un étranger se trouvant en situation irrégulière pris en application de l'article 22 de l'ordonnance, de l'expulsion d'un étranger dans les hypothèses définies aux articles 23 à 26 de l'ordonnance, ou de son assignation à résidence en vertu de l'article 28 de l'ordonnance ;

22. Considérant que, s'agissant de l'usage par une autorité exerçant le pouvoir exécutif ou par un de ses agents de prérogatives de puissance publique, les recours tendant à l'annulation des décisions administratives relatives à l'entrée et au séjour en France des étrangers relèvent de la compétence de la juridiction administrative ;

23. Considérant que le législateur a, dans le cas particulier de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, entendu déroger, par l'article 10 de la loi déferée, aux règles habituelles de répartition des compétences entre les ordres de juridiction en se fondant sur la compétence reconnue à l'autorité judiciaire en matière de liberté individuelle et notamment de peines privatives de liberté ainsi qu'en ce qui concerne les questions relatives à l'état des personnes ; qu'il a estimé également qu'un transfert de compétence au tribunal de grande instance statuant en la forme du référé répondait à un souci de bonne administration de la justice ;

24. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ; que l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 satisfait à cette exigence en soumettant au contrôle de l'autorité judiciaire toute prolongation au-delà de vingt-quatre heures du maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire d'un étranger qui soit n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français soit, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou devant être reconduit à la frontière, ne peut quitter immédiatement le territoire français ;

25. Considérant toutefois, que la compétence ainsi reconnue à l'autorité judiciaire pour contrôler une mesure de surveillance qui met en cause la liberté individuelle, s'exerce indépendamment du contrôle de la légalité des décisions administratives de refus d'accès au territoire national, de reconduite à la frontière ou d'expulsion ; qu'au demeurant, une mesure de rétention de l'étranger qui est dans l'impossibilité de déférer immédiatement à une décision d'éloignement ne peut intervenir que « s'il y a nécessité absolue » ; que dès lors, la prolongation par l'autorité judiciaire de cette mesure de surveillance

⁶ Le Conseil constitutionnel a encore eu l'occasion de censurer d'office une disposition attribuant aux tribunaux de la sécurité sociale (ordre judiciaire) le contentieux d'actes administratifs mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique dans sa **Décision n° 2001-451 DC, 27 nov. 2001, Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles**.

ne saurait revêtir un caractère systématique et s'appliquer, tant s'en faut, à tous les cas où il y a intervention d'une décision administrative d'éloignement d'un étranger du territoire national ;

26. Considérant que si l'entrée et le séjour irrégulier en France d'un étranger constituent, dans les cas visés aux articles 19 et 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, une infraction pénale relevant de la seule compétence du juge judiciaire, cette compétence spécifique ne saurait justifier qu'il soit fait échec à la compétence générale du juge administratif dans le domaine de l'annulation des actes de la puissance publique ;

27. Considérant sans doute qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, dans sa rédaction résultant de l'article 13-VI de la loi déferée, certaines catégories d'étrangers ne peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière en raison de considérations liées à leur âge ou à leur situation familiale ; qu'en outre, une mesure d'éloignement n'est légalement justifiée que si l'intéressé est de nationalité étrangère ou n'a pas de nationalité ;

28. Considérant cependant que les litiges liés à ces situations **ne sont pas d'une nature ou d'une fréquence telle qu'ils puissent entraîner une dérogation aux règles normales de compétence** ; qu'au surplus, en vertu de dispositions identiques à celles du troisième alinéa de l'article 22 de l'ordonnance, est prohibée l'expulsion des mêmes catégories d'étrangers, hors le cas de la procédure exceptionnelle régie par l'article 26 de l'ordonnance ; que le contrôle de la légalité de semblables mesures ressortit à la compétence du juge administratif ;

29. Considérant par ailleurs, que la bonne administration de la justice commande que l'exercice d'une voie de recours appropriée assure la garantie effective des droits des intéressés ; que, toutefois, cette exigence, qui peut être satisfaite aussi bien par la juridiction judiciaire que par la juridiction administrative, ne saurait à elle seule autoriser qu'il soit porté atteinte à un principe de valeur constitutionnelle ».

Il s'infère de ce qui précède que le contentieux des étrangers relève du domaine de compétence du juge administratif constitutionnellement protégé à savoir, l'annulation ou la réformation des actes administratifs ou des décisions administratives émanant d'autorités publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique. Partant, s'il doit y avoir une unification du contentieux au nom d'une bonne administration de la justice, cela se ferait au profit du juge administratif principalement compétent pour le contentieux des étrangers et de reconduite à la frontière et non pas au profit du juge judiciaire.

À l'inverse, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'appliquer en 1996 sa jurisprudence « Conseil de la concurrence » de manière positive dans le cas du transfert de compétence à la Cour d'appel de Paris de certaines décisions prises par l'Autorité de régulation des télécommunications (qui est une autorité administrative indépendante).

Décision n° 96-378 DC, 23 juillet 1996, Loi de réglementation des télécommunications :

« 23. Considérant qu'en l'espèce les décisions de l'Autorité pourront trancher des litiges relevant du droit de la concurrence ou des différends de nature commerciale ou technique survenus dans la négociation ou l'exécution des conventions d'interconnexion, lesquelles, en vertu de l'article L. 34-8 du code des postes et des télécommunications, constituent des conventions de droit privé ; qu'il en sera de même des litiges entre opérateurs s'agissant des possibilités et conditions d'une utilisation partagée entre eux des installations existantes ou des conditions de mise en conformité avec l'article L. 34-4 du même code des conventions relatives à la fourniture de services de télécommunications visés par cet article ; que la saisine de l'Autorité par l'une ou l'autre des parties est facultative ; qu'au cas où les opérateurs n'auront pas choisi de saisir l'Autorité de régulation, les litiges seront portés selon le cas, soit devant le Conseil de la concurrence et, en cas de contestation, devant la cour d'appel de Paris, soit devant le juge du contrat ; que la loi déferée tend ainsi à unifier, sous le contrôle de la Cour de cassation, l'ensemble des contentieux spécifiques visés aux I et II de l'article L. 36-8 ;

24. Considérant que cet aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle peut être justifié par les nécessités d'une bonne administration de la justice ; que dès lors il ne méconnaît pas le principe à valeur constitutionnelle invoqué par les auteurs de la saisine ; que par suite le grief invoqué doit être écarté. »

SECTION II : LA COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF

La compétence du juge administratif procède de normes constitutionnelles (I), législatives (II) et jurisprudentielles (III).

I. La compétence du juge administratif déterminée par la constitution

Pour rappel, l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique par les autorités administratives relève de la compétence de la juridiction administrative, en vertu d'un PFRLR qui a valeur constitutionnelle.

II. La compétence du juge administratif déterminée par la loi

Trois lois importantes ont attribué des compétences aux juridictions administratives :

- La **loi du 28 Pluviôse An VIII** qui instaure les conseils de préfecture, ancêtres des tribunaux administratifs, et qui réserve en son article 4 la compétence des conseils de préfecture pour connaître du contentieux :
 - des **travaux publics**
 - des **ventes d'immeubles de l'État**
 - des **contributions directes**
 - de la répression des **contraventions de grande voirie**⁷
- Le **décret-loi du 17 juin 1938** qui attribue à la juridiction administrative les **contrats comportant occupation du domaine public** même si ces contrats sont passés par les concessionnaires privés de service public⁸.
- La **loi n° 86-29 du 9 janvier 1986** portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales qui donne compétence à la juridiction administrative pour connaître des **actions en responsabilité contre l'État du fait des dommages consécutifs aux attroupements et rassemblements**.

Les lois qui attribuent la compétence aux juridictions judiciaires pour connaître de litiges d'ordre administratif sont beaucoup plus nombreuses (cf. *infra*).

III. La compétence du juge administratif déterminée par la jurisprudence

La compétence exclusive du législateur ne prive pas le juge de déterminer sa propre compétence. Il faut en effet compter sur les normes jurisprudentielles (surtout lorsqu'il s'agit de combler le silence de la loi) et sur l'interprétation que fait le juge des dispositions législatives existantes en la matière. Relèvent par exemple de la compétence du juge administratif (sans protection constitutionnelle), le domaine public (**A**), les contrats administratifs (**B**), l'organisation et le fonctionnement du service public (**C**), la police administrative (**D**) ou encore l'engagement de la responsabilité de l'État (**E**).

A. Le domaine public

Seuls les biens des personnes publiques faisant partie de leur domaine public relèvent de la compétence du juge administratif.

Les biens des personnes publiques appartenant à leur domaine privé relèvent de la compétence du juge judiciaire (exemple type : les forêts domaniales).

Dans certains cas, le domaine privé peut accueillir des services publics. C'est notamment le cas dans le domaine de la protection et de la mise en valeur des forêts pour des préoccupations de sauvegarde de l'environnement.

⁷ Ces chefs subsistent aujourd'hui même si cette loi a été abrogée par l'ordonnance du 21 avril 2006 qui porte partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

⁸ Ce décret-loi a été aboli par la même ordonnance du 21 avril 2006 mais la règle a été reprise par le code précité.

Le juge administratif considère que le contentieux de l'activité de service public se détache de la gestion *stricto sensu* du domaine privé et relève donc de la compétence des juridictions administratives (**CE, 3 mars 1975, Courrière**).

La jurisprudence administrative utilise également la notion d'acte détachable de la gestion du domaine privé pour, dans de nombreux cas, redonner compétence à la juridiction administrative. Ainsi, la décision de vendre une parcelle (**CE, 10 mars 1995, Ville de Digne**) ou la décision qui détermine les modalités d'accès des tiers aux dépendances domaniales (**CE, 30 mai 1947, Sussel et Bille**) sont considérées par le juge administratif comme des actes détachables de la gestion du domaine privé et à ce titre relèvent de la compétence du juge administratif.

Il en est de même lorsque le domaine privé est le lieu de travaux publics ou d'ouvrages publics lorsque leur finalité n'est pas la simple exploitation du domaine (routes forestières ouvertes à la circulation générale par exemple : **Trib. des Confl., 5 juillet 1999, Menu**).

Le juge administratif est seul compétent pour se prononcer sur une demande d'expulsion faite par un sous-concessionnaire du domaine public, que l'on soit dans un cas d'absence de tout titre, ou dans un cas d'expiration du titre (**Cass. 1re civ., 5 mars 2008, n° 07-12.472**) :

« (...) Attendu que la société Chantier naval de Cap d'Ail (CNCA), actionnaire de la Société du port de plaisance de Cap d'Ail (SPPC), sous-concessionnaire du port de plaisance, a fait assigner cette société devant le tribunal de commerce pour voir ordonner son expulsion de locaux techniques situés sur le port de plaisance et en paiement d'indemnités d'occupation ; que le tribunal de commerce, estimant que le litige concernait l'occupation du domaine public, s'est déclaré incompétent et a renvoyé les parties à mieux se pourvoir ; (...)

Mais attendu que relèvent de la compétence des juridictions administratives, sous réserve de dispositions législatives spéciales, et sauf dans le cas de voie de fait ou dans celui où s'élève une contestation sérieuse en matière de propriété, les litiges nés de l'occupation sans titre du domaine public ; que celle-ci résulte de l'absence de tout titre d'occupation ou de l'expiration, pour quelque cause que ce soit, du titre précédemment détenu ; (...) »

B. Les contrats administratifs

Dès lors qu'un contrat est qualifié de contrat administratif, la juridiction administrative est compétente pour connaître des actions exercées à son encontre ou à l'occasion de son exécution.

Le contrat administratif est soit qualifié en tant que tel par le législateur (exemples des marchés publics, concessions) soit, en l'absence de dispositions législatives, en application des critères de qualification dégagés par le Conseil d'État lui-même.

Il est rappelé que pour qualifier un contrat d'administratif, la jurisprudence s'appuie sur deux critères : le critère organique et le critère matériel.

Est pour le juge dans le silence de la loi un contrat administratif le contrat conclu par au moins une personne publique (critère organique) qui (critère matériel) :

- confie au cocontractant de l'administration une mission de service public (**CE, 20 avril 1956, Époux Bertin**)
- ou qui contient des clauses exorbitantes du droit commun (**CE, 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges**)
- ou encore qui est conclu sous un régime exorbitant du droit commun (**CE, 19 janvier 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant**).

Les contrats qui associent deux personnes publiques sont présumés administratifs (**Trib. des Confl., 21 mars 1983, Union des assurances de Paris**) sauf si le contrat ne fait naître que des rapports de droit privé.

Inversement, les contrats associant deux personnes privées sont présumés de droit privé (**CE, 13 décembre 1963, Syndicat des praticiens de l'art dentaire du département du Nord**). Dans un **arrêt Société d'HLM pour Paris du 14 décembre 2009**, le Tribunal des conflits a rappelé que « *le contrat conclu entre deux personnes morales de droit privé est présumé être un contrat de droit privé* » dès lors en tout cas qu'elles ont agi pour leur « *propre compte* ». La présomption, qui est simple, peut toutefois être renversée.

Ainsi, le juge administratif est compétent pour contrôler des contrats passés entre deux personnes privées lorsque :

- l'une de ces deux personnes est transparente (**CE, 21 mars 2007, Boulogne Billancourt**) ;
- l'une des deux personnes agit pour le compte d'une personne publique dans le cadre d'un mandat explicite ou implicite (l'hypothèse du mandat administratif est un cas de figure très proche de celui du mandat en droit civil)
- lorsque l'objet du contrat relève « *par nature* » d'une mission dévolue à l'État (**Trib. des Confl., 8 juillet 1963, Société entreprise Peyrot**) comme c'était le cas en matière d'autoroute avant que le Tribunal des conflits opère en 2015 un revirement de jurisprudence⁹.

Le Tribunal des conflits a ajouté un autre cas dans son **arrêt du 8 juillet 2013, Société d'exploitation des énergies photovoltaïques** : « *les contrats conclus entre personnes privées sont en principe des contrats de droit privé hormis le cas où l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique ou celui dans lequel ils constituent l'accessoire d'un contrat de droit public* » (contrats de raccordement qui forment un tout avec les contrats d'achat d'électricité).

C. L'organisation et le fonctionnement du service public

La notion de service public intervient notamment comme critère matériel de répartition des compétences entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires.

Selon que les services publics sont administratifs ou industriels et commerciaux¹⁰, leur contentieux est attribué soit au juge administratif, soit au juge judiciaire.

À cet égard, l'arrêt « **Blanco** » du 8 février 1873 du Tribunal des conflits mais, surtout, **les décisions du Conseil d'État « Terrier » du 6 février 1903, « Feutry » du 29 février 1908 et « Thérond » du 4 mars 1910** marquent une étape décisive dans le développement de la compétence de la juridiction administrative. Le principe ici est que tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics constitue une opération administrative relevant par sa nature du domaine de la juridiction administrative.

Par la suite, le critère de service public comme critère de détermination de la compétence du juge administratif va connaître une profonde crise. Le coup sera donné par le Tribunal des conflits en 1921¹¹ (**Trib. des Confl. 22 janv. 1921, Société commerciale de l'Ouest africain**) puis par le Conseil d'État en 1938 (**CE, 13 mai 1938, Caisse primaire aide et protection**).

De manière synthétique, les services publics administratifs gérés par une personne publique ou par une personne privée font l'objet d'une compétence exclusive de la part de la juridiction administrative et sont régis par le droit administratif.

Cette compétence inclut :

- les litiges avec les agents (**Trib. des Confl., 25 mars 1996, Berkani**)
- les litiges avec les usagers (**Trib. des Confl., 15 mars 1999, Mme Pristupa**)
- les litiges avec les tiers (**Trib. des Confl., 15 novembre 1999, Comité d'expansion de la Dordogne**).

⁹ Il résulte en effet de l'**arrêt du 9 mars 2015, Rispal c/ Société des Autoroutes du Sud de la France** « qu'une société concessionnaire d'autoroute qui conclut avec une autre personne privée un contrat ayant pour objet la construction, l'exploitation ou l'entretien de l'autoroute ne peut, en l'absence de conditions particulières, être regardée comme ayant agi pour le compte de l'État » et « que les litiges nés de l'exécution de ce contrat ressortissent à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ».

¹⁰ Sont dit administratifs certains services publics qui sont conformes aux missions fondamentales de l'État et symbolisent la spécificité de la puissance publique. À ce titre, le droit qui les régit ne saurait être le droit commun mais bien le droit administratif appliqué le cas échéant par les juridictions administratives. À côté de ces services publics administratifs, les services publics industriels et commerciaux conservent une finalité d'intérêt général - sinon il n'y aurait pas qualification de service public - mais ils témoignent de préoccupations plus économiques plus proches des activités du secteur privé, qui rendent moins légitime l'application d'un droit exorbitant. La distinction entre ces deux types de service public se fait en fonction de critères liés à l'objet du service public, son financement et son organisation : **CE, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques**.

¹¹ Il est néanmoins possible d'observer les prémises de cette crise dès 1912 dans les conclusions du Commissaire du gouvernement Blum sur la décision du **CE « Société des granits porphyroïdes des Vosges »**.

La compétence du juge administratif vaut tant pour le contentieux des actes administratifs unilatéraux ou contractuels que pour les actions tendant à la mise en cause la responsabilité administrative de ce service public administratif.

Inversement, si le service public est industriel et commercial, le droit privé est applicable et la compétence de principe est celle du juge judiciaire que le service soit géré par une personne publique ou par une personne privée. Le juge judiciaire sera en effet toujours compétent pour connaître des relations entre un service public industriel et commercial et ses usagers (**Trib. des Confl., 1966, Dame Veuve Canasse**). De même, la jurisprudence réserve au juge judiciaire la connaissance des litiges individuels concernant les agents des services publics industriels et commerciaux même lorsqu'ils sont gérés par une personne publique sauf pour le directeur et le comptable public du service public industriel et commercial qui sont soumis aux règles du droit public et à la compétence du juge administratif (**CE, Sect., 8 mars 1957, Jallanques de Labeau**).

La compétence du juge judiciaire pour connaître des litiges nés de l'organisation ou du fonctionnement d'un service public industriel et commercial connaît d'autres dérogations :

a) Le juge administratif redevient compétent pour connaître des actes administratifs unilatéraux ou contractuels pris par une personne privée gérant un service public administratif ou industriel et commercial en utilisant des prérogatives de puissance publique (**CE, 13 janvier 1961, Magnier**)

b) Le juge administratif redevient également compétent pour connaître de la réparation des dommages causés aux tiers (et non pas aux usagers¹² pour lesquels le juge judiciaire reste compétent) par les travaux publics réalisés par une personne privée gérant un service public industriel et commercial (**CE, 25 avril 1958, Dame Veuve Barbaza**). S'applique ici la loi du 28 pluviôse an VIII attribuant à la juridiction administrative la connaissance du contentieux des travaux publics.

c) Si, en principe, les personnes privées n'emploient que des agents soumis aux règles de droit privé et au Code du travail, il peut en aller autrement en vertu de certaines lois. Dans ce cas, les litiges opposant des fonctionnaires employés par la personne privée relèvent de la compétence des juges administratifs (cas de certains agents de France Télécom).

d) Dans le même sens les litiges d'ordre individuel concernant d'éventuels agents publics en fonction auprès de la personne publique gestionnaire du service public industriel et commercial selon certaines dispositions législatives (cas de la **loi du 2 juillet 1990** pour les agents de La Poste).

e) Les recours dirigés contre des actes administratifs réglementaires tendant à l'organisation même ou au fonctionnement du service qu'il soit administratif ou industriel et commercial relèvent de la compétence du juge administratif (**Trib. des Confl., 15 janvier 1968, Époux Barbier**).

D. La police administrative

Le juge administratif est compétent pour connaître des litiges mettant en cause la police administrative tandis que le juge judiciaire est compétent pour connaître des actions dirigées contre la police judiciaire. Or, l'apport de la jurisprudence est fondamental en matière de distinction entre police administrative et judiciaire et donc en matière de répartition des compétences entre juge administratif et juge judiciaire.

Les activités de police administrative se caractérisent par leur caractère préventif et par les objectifs qui leur sont assignés : le maintien de l'ordre public¹³.

¹² Les relations entre le service public industriel et commercial et ses usagers sont toujours de droit privé : **Trib. des Confl., 17 octobre 1966, Dame Veuve Canasse**. Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître de l'action engagée par un usager d'un service public industriel et commercial à moins que le recours ne soit dirigé contre un acte administratif unilatéral témoignant de l'usage de prérogatives de puissance publique : **TC, 19 janvier 1998, Syndicat français de l'Express international**. La jurisprudence retient une conception large de la notion d'usager, ce qui permet de renforcer d'autant le bloc de compétences du juge judiciaire. Ainsi l'utilisateur frauduleux est un usager du service public industriel et commercial : **Trib. des Confl., 5 décembre 1983, Niddam**.

¹³ Traditionnellement, la notion d'ordre public recouvre trois éléments, que l'on retrouve notamment dans l'actuelle définition des pouvoirs de police des maires qui figure à l'article L. 2212-2 du **Code général des collectivités territoriales**. Il s'agit de la sécurité publique, de la tranquillité publique et de la salubrité publique. La notion d'ordre public s'est étendue à d'autres domaines, et plus particulièrement à la protection de la moralité publique (**CE, Sect., 18 décembre 1959, Société les films Lutetia** ; **CE, 8 décembre 1997, Commune d'Arcueil**) et au

Le caractère préventif de la police administrative permet de la distinguer de la police judiciaire qui a un caractère répressif¹⁴.

En effet, la police judiciaire a pour but la recherche des infractions et l'identification de leurs auteurs en vue de l'application de sanctions pénales (CE, Sect., 11 mai 1951, Consorts Baud – Trib. des Confl., 5 juin 1951, Dame Noualek).

Juges administratifs et Tribunal des conflits précisent régulièrement la frontière entre les activités de police administrative et de police judiciaire. Il a ainsi été jugé que la police judiciaire concerne aussi bien les infractions commises, que celles qui risquent d'être commises (Trib. des Confl., 15 janvier 1968, Consorts Tayeb : pour admettre qu'un acte relève de la police judiciaire il suffit que les agents aient pu estimer que le comportement d'une personne « *était de nature à laisser supposer qu'elle se disposait à commettre un délit* ».)

Ainsi, relèvent de la police judiciaire les infractions réellement commises, mais également les infractions supposées.

En vertu de la jurisprudence, le placement en cellule de dégrisement relève de la police administrative (Trib. des Confl., 18 juin 2007, Ousset). Selon l'article L. 3341-1 du Code de la santé publique, la personne trouvée en état d'ivresse sur la voie publique est, par mesure de police, conduite à ses frais au poste le plus voisin ou dans une chambre de sûreté, pour y être retenue jusqu'à ce qu'elle ait recouvré la raison. Le placement, au cours d'une nuit, d'un individu trouvé en état d'ivresse sur la voie publique, dans une cellule de dégrisement où, quelques heures plus tard, ce dernier a mis fin à ses jours par strangulation, dont l'objet était relatif tant à la protection de la personne concernée qu'à la préservation de l'ordre public, ne relève pas d'une opération de police judiciaire au sens de l'article 14 du Code de procédure pénale. Les litiges relatifs aux dommages pouvant survenir à cette occasion ressortissent par conséquent à la compétence des juridictions de l'ordre administratif.

De même, « la protection d'une personne » relève en principe de la police administrative, chargée de préserver la sécurité des citoyens et l'ordre public (Trib. des Confl., 19 oct. 1998, Bolle, veuve Laroche).

E. L'engagement de la responsabilité de l'État

Outre la possibilité ouverte de pouvoir engager la responsabilité de l'administration pour faute de service (Trib. des Confl., 8 février 1873, Blanco ; et Trib. des Confl., 30 juillet 1873, Pelletier), la responsabilité de l'État peut être engagée du fait du préjudice causé directement par une loi contraire aux engagements internationaux (CE, Ass., 8 février 2007, Gardedieu).

Le considérant de principe qui synthétise l'état du droit est le suivant :

« Considérant que la responsabilité de l'État du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France ».

Deux cas de responsabilité du fait des lois sont ainsi ouverts :

- le premier cas, fondé sur la rupture d'égalité devant les charges publiques et donc sur la responsabilité sans faute de l'État ;
- le second cas, fondé sur la responsabilité de l'État du fait de la contrariété d'une loi à un engagement international sur le terrain de la responsabilité pour faute.

respect de la dignité de la personne humaine (CE, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge ; CE, 5 janvier 2007, ministre de l'Intérieur c. Association « Solidarité des Français »).

¹⁴ L'article 14 du Code de procédure pénale précise que la police judiciaire a pour objet de « constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte ». Si le caractère préventif de la police administrative permet de la distinguer de la police judiciaire qui a un caractère répressif, c'est plus précisément l'intention poursuivie par l'auteur de l'acte qui est prise en compte pour qualifier l'opération de police.

Relève aussi de la compétence des juridictions de l'ordre administratif l'action en responsabilité dirigée contre l'État sur le préjudice résultant du défaut de transposition en droit interne de deux directives communautaires relatives à des contributions indirectes (**Trib. des Confl., 31 mars 2008, Société Boiron**).

La non-transposition d'une directive communautaire dans les délais impartis constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire devant le juge administratif (**CE, Ass., 28 février 1992, Société Arizona Tobacco-Products**).

SECTION III : LA COMPÉTENCE DU JUGE JUDICIAIRE EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

Il faut ici distinguer la compétence du juge judiciaire en matière administrative fondée sur des normes constitutionnelles (**I**), la compétence du juge judiciaire fondée sur des sources législatives (**II**) et la compétence du juge judiciaire fondée sur des règles ou des théories jurisprudentielles (**III**).

I. La compétence du juge judiciaire déterminée par la constitution

Le Conseil constitutionnel dans sa décision « Conseil de la concurrence » en date du 23 janvier 1987 consacre un domaine de compétence constitutionnellement réservé au juge administratif tout en admettant deux séries de dérogations à cette compétence dont l'une recouvre la **notion de contentieux « réservé par nature à l'autorité judiciaire »**. Faute de précision, c'est la doctrine et la jurisprudence qui ont procédé à l'identification des matières ainsi visées. Or, il convient ici de distinguer le contentieux relatif à l'état des personnes (**A**), celui de la protection de la liberté individuelle (**B**) et de la propriété privée (**C**).

A. L'état des personnes

Les questions relatives à l'état des personnes relèvent du droit privé ; ce qui rend le juge administratif en principe incompétent sur les questions relatives à la filiation, à la capacité ou encore à la nationalité des individus.

En ce qui concerne la nationalité, l'article 29 du Code civil attribue en effet à la seule juridiction civile de droit commun la connaissance des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques :

« La juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques. Les questions de nationalité sont préjudicielles devant toute autre juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire à l'exception des juridictions répressives comportant un jury criminel ».

Cette formulation est interprétée comme donnant compétence au juge judiciaire pour connaître :

- de la validité des certificats de nationalité délivrés par le greffe du tribunal judiciaire
- du refus du greffe du tribunal judiciaire de délivrer un certificat de nationalité

Le juge administratif reste en revanche compétent pour connaître :

- des décisions prises en matière de naturalisation
- des décisions relatives à la réintégration dans la nationalité française
- des décisions d'opposition à l'acquisition de la nationalité française

B. Le contentieux des libertés individuelles

C'est l'**article 66 de la Constitution** qui fonde cette compétence. Cet article dispose en effet que : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».

Cette compétence inclut d'abord, comme le prévoit le texte même de la Constitution, la liberté individuelle mais également depuis une **décision du Conseil constitutionnel n° 85-189 DC du 17 juillet 1985 « Loi d'aménagement foncier »**, le **droit de propriété** dont le juge judiciaire est tout autant le « gardien naturel » ainsi que, par extension, **l'état des personnes**.

Le juge judiciaire est compétent pour examiner les conditions de la rétention d'un étranger, dans le cadre de l'examen d'une demande de prolongation de cette rétention : **Trib. des Confl. 29 décembre 2004, Préfet des Deux-Sèvres c./ TGI de Niort** :

« Considérant que M. Abdala JABER SALEM, ressortissant libyen qui a fait l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière et d'une décision le plaçant en rétention administrative dans des locaux situés au commissariat de police de Niort en application des dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, a saisi le président du tribunal de grande instance de Niort d'une requête à fin de constat d'huissier sur les conditions de sa rétention; que, par une ordonnance sur requête en date du 15 décembre 2003, le président de ce tribunal a "autorisé tout huissier à se rendre au commissariat de police de Niort pour y procéder à tout constat dans le local de rétention administrative"; qu'il a été procédé à un tel constat dans l'après-midi du 15 décembre; que le PRÉFET DES DEUX-SÈVRES a fait assigner M. Abdala JABER SALEM en référé devant le président du tribunal de grande instance de Niort afin d'obtenir la rétractation de cette ordonnance; que le président du tribunal de grande instance de Niort a rejeté le déclinatoire de compétence dont il était saisi ;

Considérant que dès lors que le président du tribunal de grande instance de Niort était seulement saisi à titre gracieux, sur le fondement de l'article 812 du nouveau code de procédure civile, d'une demande de constat et alors que ce constat pouvait, le cas échéant, être produit devant le juge judiciaire à l'occasion d'une éventuelle prolongation du maintien dans les locaux décidée sur le fondement de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France et n'était ainsi pas manifestement insusceptible d'être utile lors d'un litige relevant de la compétence de l'autorité judiciaire, c'est à tort que le PRÉFET DES DEUX-SÈVRES a présenté devant ce juge un déclinatoire de compétence puis a élevé le conflit ».

Deux théories jurisprudentielles illustrent, ou plutôt illustraient avec plus de force avant que n'interviennent des revirements de jurisprudence, le principe de la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de liberté individuelle (et du droit de propriété) : la **théorie de l'emprise irrégulière** et la **théorie de la voie de fait**.

C. Le contentieux du droit de propriété

De nombreux arrêts rappellent de manière solennelle que « *la sauvegarde de la liberté individuelle et la protection de la propriété privée rentrent essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire* » (**Trib. des Confl., 18 décembre 1947, Hilaire**).

Même si elle ne figure pas dans l'article 66 de la Constitution, la compétence du juge judiciaire pour connaître du contentieux relatif au droit de propriété est le fruit d'une longue tradition jurisprudentielle et législative ; tradition que le Conseil constitutionnel a érigée en principe à valeur constitutionnelle.

Il entraîne au profit du juge judiciaire toute une série de compétences :

- En matière d'expropriation : seul le juge judiciaire est compétent pour se prononcer sur le montant de l'indemnisation et pour prononcer le transfert de propriété
- En matière de détermination des indemnités de réquisition
- En matière de détermination des indemnités dues en compensation de l'institution de servitudes grevant les immeubles
- En matière d'exercice du droit de préemption dès lors qu'il n'y a pas d'accord sur le prix du bien préempté.

II. La compétence du juge judiciaire déterminée par la loi

La compétence du juge judiciaire par détermination de la loi est particulièrement large. En voici quelques exemples.

A. La loi du 8 mars 1810

La loi du 8 mars 1810, confirmée par une ordonnance législative du 23 octobre 1958, qui confère aux tribunaux judiciaires l'indemnisation des personnes qui font l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité

publique¹⁵ ; cette attribution s'expliquant par le fait que, comme sus-indiqué, le juge judiciaire est traditionnellement considéré comme le garant de la propriété privée.

B. La loi du 5 avril 1937

La **loi du 5 avril 1937** en vertu de laquelle la **responsabilité de l'État devant les juridictions judiciaires est substituée à celle des membres de l'enseignement public**¹⁶ (ou même à celle d'un établissement privé s'il est sous contrat d'association) sous la surveillance desquels se trouvaient des élèves, que les faits dommageables aient eus lieu pendant la scolarité ou en dehors de celle-ci.

Cette loi est codifiée à l'article L. 911-4 du code de l'éducation :

« Dans tous les cas où la responsabilité des membres de l'enseignement public se trouve engagée à la suite ou à l'occasion d'un fait dommageable commis, soit par les élèves ou les étudiants qui leur sont confiés à raison de leurs fonctions, soit au détriment de ces élèves ou de ces étudiants dans les mêmes conditions, la responsabilité de l'État est substituée à celle desdits membres de l'enseignement qui ne peuvent jamais être mis en cause devant les tribunaux civils par la victime ou ses représentants.

Il en est ainsi toutes les fois que, pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité, dans un but d'enseignement ou d'éducation physique, non interdit par les règlements, les élèves et les étudiants confiés ainsi aux membres de l'enseignement public se trouvent sous la surveillance de ces derniers.

L'action récursoire peut être exercée par l'État soit contre le membre de l'enseignement public, soit contre les tiers, conformément au droit commun.

Dans l'action principale, les membres de l'enseignement public contre lesquels l'État pourrait éventuellement exercer l'action récursoire ne peuvent être entendus comme témoins.

L'action en responsabilité exercée par la victime, ses parents ou ses ayants droit, intentée contre l'État, ainsi responsable du dommage, est portée devant le tribunal de l'ordre judiciaire du lieu où le dommage a été causé et dirigée contre l'autorité académique compétente.

La prescription en ce qui concerne la réparation des dommages prévus par le présent article est acquise par trois années à partir du jour où le fait dommageable a été commis ».

Cette loi est interprétée dans un sens large puisqu'elle couvre les dommages causés à un élève et ceux causés par un élève (**Trib. des Confl., 31 mars 1950, Delle Gavillet**).

La circonstance que la responsabilité de l'État se substitue à celle de l'enseignant devant les tribunaux civils ne signifie nullement que l'État est responsable dès qu'il y a un accident. L'État n'est responsable que si la responsabilité de l'enseignant est elle-même engagée à la suite d'une faute dont la preuve incombe à la victime. La substitution de l'État n'a donc aucun caractère d'automatisme. Ainsi, le mécanisme ne vaut que tant que l'enseignant a commis une faute (défaut de surveillance, manque de vigilance, participation active au fait dommageable par violence ou par maladresse par exemple).

La loi de 1937 peut être écartée lorsque la victime invoque un défaut d'organisation du service public de l'enseignement ou s'il invoque un dommage de travaux publics et non pas une faute d'un membre de l'établissement (**Trib. des Confl., 31 mars 1950, Delle Gavillet**). De même, il a été jugé que la responsabilité légale de l'État ne pouvait être engagée devant le juge judiciaire si les préjudices causés aux enfants résultent d'un défaut de surveillance d'employés communaux de la restauration scolaire dont la mission ne comportait aucune fin éducative ; seule la responsabilité de la commune peut être alors engagée devant le juge administratif (**Trib. des Confl., 30 juin 2008, Préfet des Alpes-Maritimes c./ Caisse régionale Groupama**).

¹⁵ Il y a une phase administrative et une phase judiciaire. La phase administrative consiste à attaquer en excès de pouvoir la déclaration d'utilité publique et éventuellement les arrêtés de cessibilité subséquents, et une phase judiciaire qui a pour objet d'indemniser les personnes expropriées. Les tribunaux judiciaires sont exclusivement compétents pour transférer la propriété et pour indemniser les expropriés de leurs préjudices matériels et directs.

¹⁶ La notion de membre de l'enseignement est largement interprétée à l'heure actuelle puisque relève de la loi de 1937 par exemple un agent communal accompagnant en tant que moniteur une classe de neige : **Trib. des Confl., 15 février 1999, Époux Martinez**.

C. La loi du 31 décembre 1957

La **loi du 31 décembre 1957** qui attribue aux juges judiciaires la compétence pour connaître des conséquences dommageables des accidents de véhicules¹⁷, qu'ils soient privés ou administratifs. La loi précise que ce sont les règles du Code civil qui seront appliquées et que la responsabilité des personnes publiques est substituée à celles de leurs agents, auteurs des dommages dans l'exercice de leurs fonctions.

Le législateur prévoit toutefois que la loi ne s'applique pas quand est visée une dépendance du domaine public. Dans ce cas en effet, la notion « plus attractive » de domaine public l'emporte et entraîne par voie de conséquence la compétence du juge administratif qui est le gardien naturel du domaine public.

La loi ensuite ne s'applique pas quand est en cause la mise en jeu de la responsabilité sur un autre terrain que la responsabilité délictuelle qu'elle prévoit. Échappe ainsi la responsabilité contractuelle : si l'indemnisation de l'accident est prévue dans les clauses contractuelles, cela va entraîner la compétence du juge du contrat. De même si est en jeu la responsabilité sans faute sur le terrain des collaborateurs occasionnels du service public ou des régimes particuliers de mise en jeu de la responsabilité délictuelle (défaut d'entretien normal d'un ouvrage public, mauvais fonctionnement d'un service public, régime spécial de responsabilité des élus). Dans tous ces cas, ce sera le juge administratif qui retrouvera sa compétence « naturelle ».

Par un arrêt du **Tribunal des conflits, 12 février 2001, Commune de Courdimanche**, a été recherchée (comme cela est fait au demeurant en matière de police) « la phase dominante » de l'opération pour déterminer la compétence du juge alors qu'étaient en cause des véhicules au sens de la loi de 1957.

Dans cette affaire, le dommage était causé par des nuages de poussière provenant d'un chantier public ayant causé des préjudices aux cultures. Les poussières avaient deux origines : d'une part les engins de transport du chantier principalement des camions qui transportaient des gravats et, d'autre part, des installations fixes et engins qui eux ne sont pas mobiles mais qui dégagent aussi beaucoup de poussière. Le Tribunal des conflits, au lieu de scinder en deux ce qui revenait d'une part aux camions et d'autre part aux engins et installations fixes, a décidé de raisonner comme il tente de le faire de plus en plus quand l'occasion se présente par « grands blocs de compétence » et a décidé qu'ici la phase dominante étant celle des engins fixes, l'ensemble du litige devait être confié au juge administratif.

Enfin et de même, par un **arrêt de la Cour de cassation, 1re civ., 23 février 2012, n° 10-27.336**, le juge administratif a été reconnu seul compétent pour connaître d'une action en réparation des dommages résultant des nuisances sonores provoquées par les vols d'aéronefs atterrissant et décollant d'une base aéronautique navale. Estimant être victimes de nuisances sonores, les résidents d'un lotissement avaient fait assigner l'agent judiciaire du Trésor et le préfet du Var afin de voir interdire le survol de leurs propriétés par des hélicoptères de la base aéronautique navale d'Hyères. La Cour d'appel d'Aix-en-Provence avait rejeté l'exception d'incompétence soulevée par l'agent judiciaire du Trésor au profit des juridictions administratives, en estimant que l'ouvrage public aéroportuaire n'était nullement en cause, seuls les véhicules que sont les hélicoptères étant visés comme auteurs du trouble allégué. La Cour de cassation a, au contraire, estimé que les juridictions judiciaires étaient incompétentes pour connaître du litige, le préjudice invoqué trouvant sa cause déterminante dans l'existence et les conditions de fonctionnement de l'ouvrage public.

D. Autres exemples

Presque tous les systèmes prévus par le législateur de garantie de dommages qui résultent des risques sociaux prévoient la compétence du juge judiciaire :

- **loi du 3 janvier 1977** sur l'indemnisation des victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et dont les auteurs restent inconnus ou sont insolvables ;
- **loi du 9 septembre 1986** sur l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme ;

¹⁷ La notion de véhicule est une notion extensive : c'est ce qui a vocation principale à se déplacer, que ce soit de façon autonome ou sous l'effet d'une traction, ou d'une propulsion extérieure. Qualité accordée aux automobiles, motos, bateaux, avions, vélos, engins de chantier à moteurs, ponts roulants, charrettes.

En revanche, un conteneur à ordures ménagères déplacé par le vent n'a pas été reconnu comme véhicule puisqu'il n'a pas vocation principale à se déplacer (**CE, 7 juin 1999, OPHLM d'Arcueil Gentilly**). Ainsi, le vrai critère, c'est la vocation à se déplacer.

- **loi du 31 décembre 1991** qui indemnise les victimes d'une transfusion sanguine contaminée par le virus du SIDA (indemnisation automatique sans faute par l'État devant un fonds d'indemnisation)¹⁸ ;
- **loi du 23 décembre 2000** relative aux victimes de l'amiante : le fonds d'indemnisation de l'amiante, qui a le statut d'établissement public, rend des décisions pouvant faire l'objet d'un recours direct devant la cour d'appel territorialement compétente.

C'est une tendance assez prononcée, surtout ces dernières années, à chaque fois qu'une catastrophe s'abat sur une partie de la population, le législateur prévoit son indemnisation par le biais d'un fonds d'indemnisation. Une telle conception correspond à une idée de socialisation du risque que le Conseil d'État a illustré dans son rapport annuel de 2013.

III. La compétence du juge judiciaire déterminée par la jurisprudence

Seront examinées tour à tour la théorie de la voie de fait **(A)**, l'emprise **(B)** et les circonstances dans lesquelles l'autorité administrative agit à l'instar d'une personne privée **(C)**.

A. La théorie de la voie de fait

La théorie de la voie de fait est dégagée dans l'**arrêt du Tribunal des conflits, Action Française du 8 avril 1935**.

Sur le fondement de cet arrêt, le Tribunal des conflits considérait, de façon constante, que la voie de fait, lorsqu'elle était avérée, était une exception au principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire.

La voie de fait était caractérisée par l'atteinte grave soit au droit de propriété soit à une liberté fondamentale par l'administration.

*« (...) il n'y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administrative et judiciaire, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, **portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale**, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative » (Trib. des Confl., 23 octobre 2000, M. B. c./ ministre des Affaires étrangères).*

Le Tribunal des conflits a modifié son considérant de principe en remplaçant la notion « *d'atteinte grave à la propriété privée ou à une liberté fondamentale* » par celle « **d'atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction du droit de propriété** » (Trib. des Confl., 17 juin 2013 Bergoend c./ Société ERDF Annecy).

Ce faisant, le champ de la notion de voie de fait s'est considérablement réduit entraînant avec lui un élargissement de la compétence du juge administratif en ce domaine.

Il n'y a à présent voie de fait de la part de l'administration justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administrative et judiciaire, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation que dans la mesure où l'administration :

- Soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété ;

- Soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.

¹⁸ Trib. des Confl., 28 février 2011, Consorts Laugeais : l'ordonnance n° 2005-1087 du 1^{er} septembre 2005 a transféré au juge administratif le contentieux des dommages provoqués par les transfusions sanguines. Toutefois, elle a maintenu la compétence des juridictions judiciaires saisies antérieurement à son entrée en vigueur. Dans un arrêt du 28 février 2011, le Tribunal des conflits a précisé que cette exception ne s'appliquait que dans le cas où le juge judiciaire était saisi à la date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Cette évolution jurisprudentielle paraît assez logique puisque, depuis la **loi n° 2000-597 du 30 juin 2000**, le juge administratif est compétent pour ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale¹⁹.

B. La théorie de l'emprise irrégulière

À la suite de cette nouvelle définition de la voie de fait, le Tribunal des conflits a tiré les conséquences sur la répartition traditionnelle des compétences en matière d'emprise irrégulière²⁰ (**T. des Confl., 9 déc. 2013, Ép. Panizzon c./ Commune de Saint-Palais-sur-Mer**).

L'emprise, avant l'arrêt du Tribunal des conflits Époux Panizzon c./Commune de Saint-Palais-sur-Mer en date du 9 décembre 2013, se caractérisait par l'existence d'une **dépossession d'un droit réel immobilier par l'administration empêchant son propriétaire de l'utiliser** :

- Si l'emprise était régulière, c'est-à-dire si l'administration opérait conformément aux règles légales, l'indemnisation de l'emprise relevait de la **compétence du juge administratif (CE, Sect., 1961, Werquin)**.
- Au contraire, si l'emprise était irrégulière, l'indemnisation relevait de la **compétence du juge judiciaire** qui était seul compétent pour engager la responsabilité de l'administration et statuer sur l'ensemble des préjudices résultant de cette occupation (**TC, 1949, Société Hôtel du vieux-Beffroi**).

Dans le prolongement de l'arrêt Bergoend en date du 17 juin 2013 qui restreint la voie de fait²¹, le Tribunal des conflits a tiré les conséquences en matière d'emprise irrégulière.

Lorsqu'une décision de l'autorité administrative porte atteinte à la propriété privée ou au droit de propriété sans l'éteindre, le juge administratif est compétent.

Le juge administratif est compétent :

- pour statuer sur le recours en annulation d'une décision portant atteinte à la propriété privée et, le cas échéant, pour adresser des injonctions à l'administration

- et pour connaître des conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative.

C. Les circonstances dans lesquelles l'administration est réputée agir à l'instar d'une personne privée

Le juge judiciaire est compétent pour connaître des dommages rattachables à un contrat de droit privé **(1)** ou encore pour tout ce qui touche à la gestion du domaine privé de l'administration **(2)**.

1) Le contentieux des dommages rattachables à un contrat de droit privé

Un accident causé par un ouvrage dépendant de l'ensemble immobilier d'un office public HLM à l'enfant d'un locataire se rattache au contrat de bail privé et l'action en indemnisation du dommage relève des tribunaux judiciaires :

¹⁹ V. art. L. 521-2 du Code de justice administrative.

²⁰ L'emprise peut être régulière (expropriation) ou irrégulière. Seul le juge administratif est compétent pour vérifier la régularité de l'emprise : **Trib. des Confl., 1949, Société Rivoli-Sébastopol**.

²¹ Depuis l'arrêt du Tribunal des conflits en date du 17 juin 2013 en effet le champ de la voie de fait a été restreint. Si le manque de droit et le manque de procédure ont été maintenus (critère de la dénaturation), il faut désormais soit une atteinte à la « liberté individuelle » (au lieu d'une liberté fondamentale), soit une « extinction du droit de propriété » (au lieu d'une atteinte au droit de propriété). La Cour de cassation a repris, à son tour, les principes de l'arrêt Bergoend (**Cass. 13 mai 2014, Commune d'Uzerche, n° 12-28248**) : « Attendu qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».

Trib. des Confl., 24 mai 2004, Consorts Garcia c. / OPHLM de l'Aude :

« Considérant que Mme GARCIA était locataire, à la date de l'accident mortel dont a été victime, à l'âge de 5 ans, sa fille Deborah, de l'office public d'habitations à loyer modéré de l'Aude ; que l'accident évoqué ci-dessus est survenu en raison de l'entretien défectueux, incombant à l'office, d'un lampadaire extérieur éclairant l'ensemble immobilier où résidait la victime ; que dès lors que cet ouvrage, propriété de l'office, constitue une dépendance des locaux dont la jouissance résultait du bail de droit privé conclu entre Mme GARCIA et l'office, l'action engagée par les Consorts GARCIA contre ce dernier en vue d'obtenir réparation du préjudice qu'ils ont subi du fait de cet accident mortel ne peut trouver sa source que dans le contrat de droit privé mentionné plus haut et relève, par suite, de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. ».

Contrat de droit privé de l'administration relevant de la compétence judiciaire dès lors qu'un tel contrat n'a ni pour objet de faire participer le cocontractant à l'exécution d'un service public administratif ni ne comporte de clause exorbitante du droit commun :

Trib. des Confl., 21 mai 2007, SA Codiam :

*« Considérant que par lettre du 17 décembre 1999, l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris a fixé au 31 décembre 2000 le terme de la convention portant sur la gestion et l'exploitation d'un réseau d'appareils de télévision mis à la disposition des malades de l'hôpital Avicenne (à Bobigny, en Seine-Saint-Denis), qui avait été conclue avec la société Codiam jusqu'au 31 décembre 2002 ; que cette société a demandé l'indemnisation du préjudice causé par cette rupture anticipée ;
Considérant que le contrat dont s'agit n'a pas pour objet de faire participer la Codiam à l'exécution du service public administratif ; que conclu seulement pour les besoins du service public, il ne comporte pas de clauses exorbitantes du droit commun ; que la circonstance qu'il autorise le prestataire à occuper un local spécialement aménagé dans l'hôpital n'a pas pour effet de lui conférer la nature d'un contrat d'occupation du domaine public ; qu'il résulte de ce qui précède qu'il appartient à la juridiction judiciaire de connaître du litige né de sa résiliation ; (compétence de la juridiction judiciaire) ».*

De même, un contrat de transaction conclu par une personne publique constitue en principe un contrat de nature civile dont il appartient à la juridiction judiciaire de connaître, sauf si elle met en œuvre des prérogatives de puissance publique ou aboutit à la participation du cocontractant à une mission de service public, et sauf si la transaction litigieuse a trait à des différends qui ressortissent à l'évidence à la compétence du juge administratif (**Trib. des Confl., 18 juin 2007 Société Briançon Bus**).

2) Le contentieux relatif au domaine privé de l'administration

Comme toute personne juridique, physique ou morale, les personnes publiques sont titulaires de droits et d'obligations et disposent d'un patrimoine appelé le domaine dont la nature varie. Le domaine des personnes publiques peut en effet être soit public soit privé.

Le juge administratif est compétent pour connaître du domaine public tandis que le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges relatifs au domaine privé de ces dernières.

Aussi, les agents recrutés par une personne publique pour participer à la gestion de son domaine privé sont soumis à un régime juridique de droit privé dont il revient au seul juge judiciaire de connaître (**Trib. des Confl., 15 janvier 2007 Mme Ourahmoune c./ Ville de Paris**).

CHAPITRE III : LE RÈGLEMENT DES PROBLÈMES DE COMPÉTENCE ENTRE LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE JUGE JUDICIAIRE

Comme nous venons de le voir, la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire n'est pas toujours chose aisée.

Les problèmes de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire peuvent être résolus :

- Soit directement par le juge administratif ou le juge judiciaire, en l'absence de conflits entre eux, grâce à la question préjudicielle (**Section I**)
- Soit, en cas de conflit entre eux, par l'intervention du Tribunal de conflits (**Section II**)

SECTION I : LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES ENTRE LE JUGE JUDICIAIRE ET LE JUGE ADMINISTRATIF

Il importe de définir la notion de question préjudicielle (I) avant d'étudier les questions préjudicielles posées par le juge judiciaire au juge administratif (II) puis celles posées par le juge administratif au juge judiciaire (III).

I. La notion de question préjudicielle

À la lecture de la définition de la notion de question préjudicielle (A), il apparaît que celle-ci doit répondre à deux conditions (B) et qu'elle doit être distinguée de la question préalable (C).

A. La définition de la question préjudicielle

La question préjudicielle est une question présentant une difficulté sérieuse à laquelle la juridiction saisie doit répondre afin de pouvoir trancher la question principale qui lui est soumise, mais qu'elle ne peut, en l'absence de compétence, trancher elle-même, de telle sorte qu'elle doit surseoir à statuer dans l'attente que la juridiction compétente pour en connaître l'ait résolue.

B. Une question devant répondre à deux conditions

Pour qu'elle puisse répondre à la qualification de question préjudicielle, la question soulevée doit satisfaire à deux conditions :

- **Sa résolution est nécessaire pour trancher le litige**
- Sa résolution présente une **difficulté sérieuse** :
 - L'article R. 771-2 du CJA dispose que « *Lorsque la solution d'un litige dépend d'une question soulevant une **difficulté sérieuse** et relevant de la compétence de la juridiction judiciaire, la juridiction administrative initialement saisie la transmet à la juridiction judiciaire compétente. Elle sursoit à statuer jusqu'à la décision sur la question préjudicielle* ».
 - L'article 49 du Code de procédure civile dispose quant à lui : « *Lorsque la solution d'un litige dépend d'une question soulevant une **difficulté sérieuse** et relevant de la compétence de la juridiction administrative, la juridiction judiciaire initialement saisie la transmet à la juridiction administrative compétente en application du titre Ier du livre III du code de justice administrative. Elle sursoit à statuer jusqu'à la décision sur la question préjudicielle* ».

C. La différence entre question préalable et question préjudicielle

Dans les deux cas, la juridiction saisie ne peut trancher la question principale qui lui est soumise qu'après avoir résolu la question préalable.

Toutefois, **alors que la juridiction saisie est compétente pour résoudre elle-même la question préalable, elle ne l'est pas pour résoudre la question préjudicielle.**

II. Les questions préjudicielles du juge judiciaire au juge administratif

Les questions préjudicielles posées par le juge judiciaire au juge administratif concernent essentiellement la légalité (A) et l'interprétation (B) des actes administratifs.

A. La légalité des actes administratifs

Contrairement au juge pénal (2), le juge civil (1) a, en principe, l'obligation de poser une question préjudicielle au juge administratif en cas de question relative à la légalité d'un acte administratif.

1) Juge civil

Le principe (a) selon lequel le juge civil a l'obligation de poser une question préjudicielle au juge administratif en cas de question relative à la légalité d'un acte administratif connaît des limites (b) et des exceptions (c).

a) Le principe de l'obligation pour le juge civil de poser une question préjudicielle au juge administratif

En vertu du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, seule la juridiction administrative est compétente pour statuer sur les recours tendant à l'annulation ou à la réformation des actes administratifs, c'est-à-dire des décisions prises par l'administration dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique.

Il résulte également de ce principe que lorsqu'un moyen sérieux relatif à la légalité d'un acte administratif est soulevé devant le juge civil, celui-ci doit poser une question préjudicielle au juge administratif, qui est seul compétent pour statuer sur ce moyen et apprécier la légalité de l'acte administratif en cause. Ce principe a été posé par la jurisprudence quasi centenaire « Septfonds » de 1923 (TC 16 juin 1923 **Septfonds contre Cie des chemins de fer du Midi**, req. n° 00732, publié recueil) :

« Considérant que l'arrêté du 31 mars 1915 a été pris par le ministre de la Guerre, de concert avec le ministre des Travaux publics, en vertu de ces textes ; que, s'il constitue un acte administratif en raison du caractère des organes dont il émane et si dès lors, à ce titre, il appartient à la juridiction administrative seule d'en contrôler la légalité ».

b) Les limites à l'obligation pour le juge civil de poser une question préjudicielle au juge administratif

Obliger le juge civil à poser une question préjudicielle au juge administratif en cas de contestation sérieuse portant sur la légalité d'un acte administratif a pour effet d'alourdir les délais de jugement.

Partant, comment conjuguer le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires avec le droit qu'a tout justiciable d'obtenir que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable ?

Pour concilier ces principes, le Tribunal des conflits a posé, dans sa décision SCEA du Chéneau (TC 17 octobre 2011 SCEA du Chéneau, req. n° C3828, publié au recueil), deux limites à l'obligation pour le juge civil de poser une question préjudicielle au juge administratif :

1) Le juge civil est dispensé de l'obligation de poser une question préjudicielle, quel que soit le moyen de légalité soulevé contre l'acte administratif, lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal.

2) Le juge civil est également dispensé de l'obligation de poser une question préjudicielle, lorsque le moyen de légalité a trait au défaut de conformité de l'acte administratif au droit de l'Union européenne. Dans ce cas, le juge civil « doit pouvoir, en cas de difficulté d'interprétation de ces normes, en saisir lui-même la Cour de justice à titre préjudiciel ou, lorsqu'il s'estime en état de le faire, appliquer le droit de l'Union, sans être tenu de saisir au préalable la juridiction administrative d'une question préjudicielle ».

→ Pour un exemple d'application de la 1^{re} limite, cf. TC 16 juin 2014, req. n° C3953, publié aux Tables : En

l'espèce, le juge civil devait déterminer à titre principal s'il y avait lieu de déclarer ou non une vente parfaite, dans le cas d'une communauté d'agglomération qui, après fixation judiciaire du prix de vente qu'elle estimait trop élevé, avait renoncé à exercer son droit de préemption. Pour répondre à cette question, le juge civil devait au préalable statuer sur le moyen tiré de l'illégalité de la renonciation à l'exercice du droit de préemption. Or, même si la décision portant renonciation à l'exercice du droit de préemption constitue un acte administratif, le Tribunal des conflits a jugé que le juge civil n'avait pas l'obligation de demander au juge administratif de statuer, par la voie de la question préjudicielle, sur la légalité de cet acte administratif. En effet, il a rappelé que le juge civil pouvait statuer lui-même sur cette question, dès lors qu'« *il résulte d'une jurisprudence établie du Conseil d'État que la décision par laquelle une personne publique renonce à exercer son droit de préemption à l'expiration du délai légal de deux mois après l'intervention d'une décision juridictionnelle devenue définitive fixant le prix de la cession est entachée d'illégalité* ». Autrement dit, il apparaissait manifeste, au vu de cette jurisprudence établie, que le moyen tiré de l'illégalité de la renonciation à l'exercice du droit de préemption devait être accueilli par le juge civil.

c) Les exceptions légales à l'obligation pour le juge civil de poser une question préjudicielle au juge administratif

Le législateur peut déroger au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires et autoriser le juge civil à statuer directement sur la légalité d'un acte administratif, sans avoir à poser une question préjudicielle au juge administratif.

Par exemple, le Tribunal des conflits a jugé qu'il résulte de la combinaison de l'article L. 211-4 du code des ports maritimes et de l'article 285 du code des douanes « **qu'il appartient aux tribunaux de l'ordre judiciaire**, lorsqu'ils sont saisis d'une contestation concernant le paiement d'une redevance constitutive du droit de port fondée sur une prétendue illégalité des textes instituant cette redevance et fixant son montant, **de se prononcer sur leur légalité** » (TC 6 juillet 2015 SARL Port Adhoc Leucate, req. n° C4012, publié au recueil).

2) Juge pénal

L'article 111-5 du Code pénal dispose que « **les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis** ».

En introduisant ces dispositions dans le nouveau Code pénal entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, le législateur a entendu expressément déroger, au nom de l'indépendance du juge pénal, au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires et autoriser le juge pénal à statuer directement sur la légalité d'un acte administratif, réglementaire ou individuel, sans avoir à poser une question préjudicielle au juge administratif.

Le législateur a mis fin à la célèbre jurisprudence « **Avranches et Desmarets** » (TC 5 juillet 1951, req. n° 01187, publié au recueil), qui imposait au juge pénal de poser une question préjudicielle au juge administratif, en cas d'appréciation de la légalité d'un acte administratif non réglementaire :

« Considérant qu'il résulte de la nature de la mission assignée au juge pénal que celui-ci a, en principe, plénitude de juridiction sur tous les points d'où dépend l'application ou la non-application des peines ; qu'il lui appartient, à cet effet, non seulement d'interpréter, outre les lois, les règlements administratifs, mais encore d'apprécier la légalité de ceux-ci, qu'ils servent de fondement à la poursuite ou qu'ils soient invoqués comme moyen de défense ; que la compétence de la juridiction pénale ne connaît de limite, en ce domaine, que quant à l'appréciation de la légalité des actes administratifs non réglementaires, cette appréciation étant, sauf dans le cas de prescription législative contraire, réservée à la juridiction administrative en vertu de la séparation des pouvoirs ».

À titre d'exemple, le juge pénal est désormais compétent, en cas de poursuite pour conduite malgré invalidation du permis de conduire, pour statuer sur le moyen tiré par le prévenu de l'irrégularité des décisions de retrait de points ayant conduit à l'invalidation de son permis de conduire.

B. L'interprétation des actes administratifs

Contrairement au juge civil (1), le juge pénal (2) n'a jamais l'obligation de poser une question préjudicielle au juge administratif en ce qui concerne l'interprétation des actes administratifs.

1) Juge civil

Depuis l'arrêt Septfonds de 1923 (TC 16 juin 1923 Septfonds, req. n° 00732, publié au recueil), le juge civil a compétence pour interpréter les actes administratifs de nature réglementaire.

En revanche, il n'est pas compétent pour interpréter les actes administratifs individuels et doit donc, dans ce cas, poser une question préjudicielle au juge administratif.

2) Juge pénal

Contrairement au juge civil qui n'est compétent que pour interpréter les actes administratifs réglementaires, le juge pénal est, en vertu de l'article 111-5 du Code pénal, compétent pour interpréter les actes administratifs aussi bien réglementaires qu'individuels.

III. Les questions préjudicielles du juge administratif au juge judiciaire

Les questions préjudicielles posées par le juge administratif au juge judiciaire sont relativement rares. Elles interviennent essentiellement en matière de propriété (A) et d'état des personnes (B). Il peut arriver parfois que le juge administratif pose également au juge judiciaire une question préjudicielle relative à la validité ou l'interprétation d'une convention de droit privé (C).

A. La propriété des biens

Seul le juge judiciaire est compétent pour apprécier si une personne publique (ou privée) est propriétaire d'un bien. En revanche, seul le juge administratif est compétent pour déterminer si le bien dont une personne publique est propriétaire appartient à son domaine public.

Il en résulte que lorsqu'il est confronté à une question relative à la propriété d'un bien, le juge administratif doit poser une question préjudicielle au juge judiciaire. À l'inverse, lorsque le juge judiciaire est confronté à une question de domanialité publique, c'est lui qui doit poser une question préjudicielle au juge administratif.

Voici des arrêts illustrant clairement cette distinction :

- « *Que, de même, la délibération du conseil municipal du 27 mars 1961 n'a pu avoir eu pour effet d'incorporer le chemin n° 102 dans le domaine public de la commune que si celle-ci en était propriétaire ; que cette question de propriété échappe à la compétence de la juridiction administrative* » (CE 6 novembre 1970 Consorts X. contre Commune de la Crau, req. n° 76461, publié au recueil)
- « *Le talus et la murette servant d'assise à l'avenue Benjamin Dulau situés sur la parcelle 218 P sont nécessaires au soutien d'une voie publique. Ils constituent ainsi une dépendance de ladite voie appartenant au domaine public si toutefois ils sont la propriété de la commune de Cauterets. La question de propriété présentant une difficulté sérieuse, c'est à tort que le tribunal administratif s'est prononcé sur la domanialité de cette partie de la parcelle 218 P sans subordonner sa décision au jugement de la question de propriété ainsi posée par l'autorité judiciaire* » (CE 29 juin 1990 Consorts Y. contre Commune de Cauterets, req. n° 77011, publié au recueil)
- « *Considérant que la société du Camping de la Yole et la société du Domaine de la Yole soutiennent que le chemin des Montilles, classé par la COMMUNE DE VENDRES dans sa voirie communale par une délibération du 18 avril 1994, n'appartient pas à la commune ; que la question de propriété ainsi soulevée pose une difficulté sérieuse ; qu'il y a lieu, par suite, de surseoir à statuer sur la requête de la COMMUNE DE VENDRES jusqu'à ce que le juge judiciaire se soit prononcé sur la question de la propriété de ce chemin* » (CE 9 juillet 2003 Commune de Vendres, req. n° 232801)

B. L'état des personnes (nationalité, filiation, etc.)

Seul le juge judiciaire est compétent pour statuer sur l'état des personnes (cf. *supra*). Aussi, lorsqu'il est confronté à une question relative, par exemple, à la filiation d'une personne, à sa situation au regard de l'institution du mariage (célibataire, marié, divorcé) ou à sa nationalité, le juge administratif doit poser une question préjudicielle au juge judiciaire :

*« Le moyen tiré par l'intéressé de ce qu'il aurait perdu la nationalité polonaise par effet d'une loi polonaise et que, par suite, il ne pouvait lui être fait application de la procédure de déclaration de "perte de la qualité de Français" prévue à l'article 96 du Code de la nationalité, pose à juger une **question d'état, qui ressortit à la seule compétence de l'autorité judiciaire**. La solution de cette question soulève une difficulté sérieuse »* (CE Ass. 4 février 1966 Sieur G., req. n° 58080, publié au recueil)

C. La validité ou l'interprétation des conventions de droit privé

Le principe (1) selon lequel le juge administratif a l'obligation de poser une question préjudicielle au juge civil en cas de question relative à la validité ou l'interprétation d'une convention de droit privé connaît des limites (2) et des exceptions (3).

1) Le principe de l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge civil

Il résulte du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III que **seul le juge judiciaire est compétent pour apprécier la validité ou interpréter une convention de droit privé**.

Par suite, lorsqu'il est confronté à une question ayant trait à la validité ou à l'interprétation d'une convention de droit privé, le juge administratif doit poser une question préjudicielle au juge civil.

Par exemple, tel est le cas lorsqu'il doit statuer :

- Sur la légalité d'un arrêté ministériel prononçant l'extension d'un accord collectif de travail, celle-ci étant nécessairement subordonnée à la validité de la convention collective en cause :
« Lorsqu'une contestation sérieuse s'élève sur la validité ou l'interprétation d'un accord collectif, le juge administratif, compétemment saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté ministériel d'extension est, eu égard au caractère de droit privé que présente l'accord, tenu de renvoyer à l'autorité judiciaire l'examen de ces questions préjudicielles » (CE 21 mai 2008 Société nouvelle de remorquage du Havre, req. n° 291115, publié aux Tables)
- Sur la légalité d'une décision administrative autorisant le licenciement d'un salarié protégé, celle-ci étant subordonnée à la validité de l'accord d'entreprise précisant les conditions d'exercice du droit syndical dans l'entreprise :
« Considérant toutefois que pour autoriser le licenciement de M. X... par la société GAN-vie, le ministre des affaires sociales et de l'emploi s'est fondé sur la violation par ce salarié des dispositions d'un accord d'entreprise du 27 juin 1983 concernant l'exercice du droit syndical dans cette entreprise ; que, lorsqu'une contestation sérieuse s'élève sur la validité des stipulations d'un tel accord, la juridiction administrative compétemment saisie d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative autorisant le licenciement d'un salarié protégé, est tenue, eu égard au caractère de droit privé que présente l'accord d'entreprise, de renvoyer à l'autorité judiciaire l'examen de cette question préjudicielle » (CE 29 mai 1992 M. Philippe X, req. n° 109749)
- Sur la légalité d'un arrêté ministériel portant agrément d'un accord ou d'un avenant relatif à l'assurance chômage des travailleurs privés d'emploi, celle-ci étant nécessairement subordonnée à la validité de l'accord ou de l'avenant en cause :
« Considérant que lorsqu'une contestation sérieuse s'élève sur la validité d'un accord ou d'un avenant relatif à l'assurance chômage des travailleurs privés d'emploi, la juridiction administrative, compétemment saisie d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté ministériel d'agrément est, eu égard au caractère de contrat de droit privé que présente l'accord

ou l'avenant, tenue de renvoyer à l'autorité judiciaire l'examen de cette question préjudicielle »
(CE 6 octobre 2000 M. Jean-Pierre X, req. n° 209312, publié aux Tables)

- Sur la légalité d'un décret qui approuve le statut des agents généraux d'assurance négocié et établi par les organisations professionnelles intéressées, celle-ci étant nécessairement subordonnée à la validité de l'accord qui a été négocié :

« Considérant que la légalité du décret qui, en application des dispositions susrappelées de l'article L. 520-2 du code des assurances, approuve le statut des agents généraux d'assurance négocié et établi par les organisations professionnelles intéressées est nécessairement subordonnée à la validité de l'accord dont s'agit ; que lorsqu'une contestation sérieuse s'élève sur cette validité, le Conseil d'État statuant au contentieux, compétemment saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret est, eu égard au caractère de contrat de droit privé que présente l'accord, tenu de renvoyer à l'autorité judiciaire l'examen de cette question préjudicielle » **(CE 27 septembre 1999, req. n° 184330)**

2) Les limites à l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge civil

Comme indiqué plus avant, la mise en œuvre du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ne doit pas avoir pour effet de violer le droit qu'a tout justiciable d'obtenir que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable.

Pour ce motif, le Conseil d'État a posé des limites à l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge civil dans le cas où serait soulevé un moyen sérieux relatif à la légalité d'une convention de droit privé.

Faisant application des principes dégagés par le Tribunal des conflits dans sa décision SCEA du Chéneau (TC 17 octobre 2011 SCEA du Chéneau, req. n° C3828, publié au recueil), **le Conseil d'État a posé, dans sa décision « Fédération Sud Santé Sociaux » de 2012 (CE Sect. 23 mars 2012 Fédération Sud Santé Sociaux, req. n°331805, publié au recueil), deux limites à l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge judiciaire :**

1) Le juge administratif est dispensé de l'obligation de poser une question préjudicielle, quel que soit le moyen de légalité soulevé contre la convention de droit privé, lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal.

2) Le juge administratif est également dispensé de l'obligation de poser une question préjudicielle, lorsque le moyen de légalité a trait au défaut de conformité de la convention de droit privé au droit de l'Union européenne. Dans ce cas, le juge administratif « doit pouvoir, en cas de difficulté d'interprétation de ces normes, en saisir lui-même la Cour de justice à titre préjudiciel ou, lorsqu'il s'estime en état de le faire, appliquer le droit de l'Union européenne, sans être tenu de saisir au préalable l'autorité judiciaire d'une question préjudicielle, dans le cas où serait en cause devant lui, à titre incident, la conformité d'une convention ou d'un accord collectif au droit de l'Union européenne ».

3) Les exceptions légales à l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge civil : le cas des arrêtés ministériels ou d'agrément des accords collectifs de travail

Le juge administratif, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté ministériel d'extension ou d'agrément d'un accord collectif, peut statuer directement sur la légalité de l'accord collectif, c'est-à-dire sans avoir à poser de question préjudicielle au juge civil, **lorsque le législateur a prévu que l'entrée en vigueur de cet accord collectif est subordonnée à l'intervention de l'arrêté ministériel d'extension ou d'agrément en cause** **(CE 28 décembre 2009, req. n° 311421, publié aux Tables ; solution rappelée par CE Sect. 23 mars 2012 Fédération Sud Santé Sociaux, req. n° 331805, publié au recueil).**

SECTION II : LE RÈGLEMENT DES CONFLITS DE COMPÉTENCE PAR LE TRIBUNAL DES CONFLITS

Le Tribunal des conflits a été créé en 1848 sous la Deuxième République. Il a été ensuite supprimé lors de l'avènement du Second Empire. Il renaîtra sous la Troisième République avec la **loi du 24 mai 1872** relative au Tribunal des conflits.

La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a procédé à une réforme du Tribunal des conflits. **Le décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits ainsi qu'aux questions préjudicielles** a complété le dispositif législatif.

Cette réforme a eu des effets sur la composition du Tribunal des conflits (I), sur son rôle (II) et enfin sur sa procédure (III).

I. La composition du Tribunal des conflits

Nous verrons successivement les membres du Tribunal des conflits (A), le Président (B) et les rapporteurs publics (C).

A. Les membres du Tribunal des conflits

Le Tribunal des conflits comprend dans sa **formation ordinaire** :

- quatre conseillers d'État élus par l'Assemblée générale du Conseil d'État
- quatre magistrats du siège de la Cour de cassation élus par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation
- deux suppléants dont l'un est élu par l'Assemblée générale du Conseil d'État et l'autre par l'Assemblée générale des magistrats du siège de la Cour de cassation

Les membres du Tribunal des conflits sont élus pour 3 ans et sont rééligibles deux fois.

B. Le Président du Tribunal des conflits

Les membres du Tribunal des conflits choisissent parmi eux, pour trois ans, un président issu alternativement du Conseil d'État et de la Cour de cassation, au scrutin secret à la majorité des voix.

Nouveauté importante : le Garde des Sceaux ne préside plus le Tribunal des conflits

C. Les rapporteurs publics

Sont chargés des fonctions de rapporteur public :

- deux membres du Conseil d'État, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État parmi les rapporteurs publics
- et deux membres de la Cour de cassation, élus par l'assemblée générale des magistrats hors hiérarchie du parquet général parmi les membres du parquet général

Ils sont élus pour 3 ans et sont rééligibles deux fois.

Le rapporteur public expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que présentent à juger les affaires dont le Tribunal des conflits est saisi.

II. Le rôle du Tribunal des conflits

Si le rôle principal du Tribunal des conflits est de régler les conflits de compétence entre les deux ordres de juridiction (A), il peut également, dans deux cas particuliers, intervenir comme juge du fond (B).

A. Le Tribunal des conflits, juge des conflits de compétence

Le Tribunal des conflits règle les conflits de compétence entre les deux ordres de juridiction :

- lorsque le Préfet a élevé le conflit (1)
- lorsqu'une juridiction de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire lui a renvoyé la question de compétence soulevée dans un litige (2)
- lorsque les juridictions de l'un et l'autre ordre se sont déclarées respectivement incompétentes pour connaître d'un litige ayant le même objet (3)

1) Le conflit positif

L'essentiel des conflits dont connaît le Tribunal des conflits, avant la réforme de 2015, sont des **conflits positifs, par lesquels est revendiquée la compétence de l'ordre juridictionnel administratif, à l'occasion d'une affaire dont est saisie une juridiction judiciaire.**

a) Objet

Lorsque le Préfet estime que la **connaissance d'un litige ou d'une question préjudicielle portée devant une juridiction de l'ordre judiciaire relève de la compétence de la juridiction administrative**, il peut, alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander à la juridiction saisie de décliner sa compétence.

Le conflit peut être élevé tant que la juridiction de l'ordre judiciaire n'a pas statué sur sa compétence par une décision passée en force de chose jugée.

Le conflit ne peut pas être élevé en matière pénale.

b) Procédure

Le Préfet du département dans lequel siège la juridiction saisie adresse au greffe de cette juridiction un « **déclinatoire de compétence** »²² dans lequel sont présentées les raisons pour lesquelles est déniée la compétence judiciaire. À peine d'irrecevabilité, ce déclinatoire doit être motivé.

Les parties en sont informées par le greffe et sont invitées à faire connaître leurs observations écrites dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la notification du greffe.

Le greffe communique l'affaire au ministère public afin qu'il puisse faire connaître son avis dans le même délai.

Dès réception, le greffe porte cet avis à la connaissance du Préfet et des parties.

La juridiction statue sans délai sur le déclinatoire de compétence : soit elle se déclare incompétente, soit elle rejette le déclinatoire de compétence.

Si la juridiction rend un jugement rejetant le déclinatoire, le préfet peut élever le conflit par arrêté dans les quinze jours suivant la réception du jugement. **L'arrêté de conflit** doit viser le jugement rejetant le déclinatoire et être motivé.

En cas d'arrêté de conflit, la juridiction doit sursoir à statuer jusqu'à la décision du Tribunal des conflits.

Le Tribunal des conflits statue sur le conflit positif dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier à son secrétariat. Ce délai peut être prorogé dans la limite de deux mois.

2) La prévention de conflits

²² Le Conseil d'État a tranché pour la première fois la question de la nature du déclinatoire de compétence face au refus du préfet de le prendre. Le juge affirme son incompétence en considérant que **la décision de refus n'est pas détachable de la procédure judiciaire à laquelle il se rapporte et qu'une telle décision n'est pas au nombre de celles dont il appartient à la juridiction administrative de connaître (CE, 20 avril 2005, Régie départementale des transports de l'Ain et autres, req. n° 255417, publié au recueil).**

La prévention de conflits peut avoir deux objets :

- Éviter un conflit négatif (a)
- Régler une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction (b)

a) Éviter un conflit négatif

Lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif a, par une décision qui n'est plus susceptible de recours, décliné la compétence de l'ordre de juridiction auquel elle appartient au motif que le litige ne ressortit pas à cet ordre, toute juridiction de l'autre ordre, saisie du même litige, si elle estime que le litige ressortit à l'ordre de juridiction primitivement saisi, doit, par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours même en cassation, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence ainsi soulevée et surseoir à toute procédure jusqu'à la décision du tribunal.

b) Régler une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction

Lorsqu'une juridiction est saisie d'un litige qui présente à juger, soit sur l'action introduite, soit sur une exception, une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction, elle peut, par une décision motivée qui n'est susceptible d'aucun recours, renvoyer au Tribunal des conflits le soin de décider sur cette question de compétence.

3) Le conflit négatif

Lorsque les juridictions de chacun des deux ordres se sont irrévocablement déclarées incompétentes sur la même question, sans que la dernière qui a statué n'ait renvoyé le litige au Tribunal des conflits, les parties intéressées peuvent le saisir d'une requête aux fins de désignation de la juridiction compétente.

La requête expose les données de fait et de droit ainsi que l'objet du litige et est accompagnée de la copie des décisions intervenues.

Le recours devant le Tribunal des conflits est introduit dans les **deux mois** à compter du jour où la dernière en date des décisions d'incompétence est devenue irrévocable.

B. Le Tribunal des conflits, juge du fond

Le Tribunal des conflits peut statuer comme juge du fond lorsqu'il est saisi des deux recours spécifiques suivants :

- le recours en cas de contrariété de décisions au fond (1)
- le recours en responsabilité pour durée excessive des procédures (2)

1) Recours en cas de contrariété de décisions au fond

Le Tribunal des conflits peut être saisi de décisions définitives rendues dans un même litige par l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, lorsqu'elles présentent une contrariété conduisant à un déni de justice.

Le Tribunal des conflits a défini ce qu'est un déni de justice au sens de la loi de 1932. Un déni existe « *lorsqu'un demandeur est mis dans l'impossibilité d'obtenir une satisfaction à laquelle il a droit par suite d'appréciations inconciliables portées par les juridictions de chaque ordre soit sur des éléments de fait soit en fonction d'affirmations juridiques contradictoires* » (Trib. des Confl., 14 février 2000, Ratinet).

Le recours devant le Tribunal des conflits est introduit dans les **deux mois** à compter du jour où la dernière en date des décisions statuant au fond est devenue irrévocable.

Le Tribunal des conflits ordonne, s'il y a lieu, les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

En présence d'un tel conflit de décisions, **le Tribunal des conflits juge au fond**, à l'égard de toutes les parties en cause.

Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

2) Le recours en responsabilité pour durée excessive des procédures

Le Tribunal des conflits est seul compétent pour connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une **durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduite entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables** et, le cas échéant, devant lui.

La partie qui entend obtenir réparation doit **préalablement saisir le garde des Sceaux**, ministre de la Justice, d'une réclamation. Le silence gardé pendant plus de deux mois sur la réclamation vaut décision de rejet. À l'expiration de ce délai, la partie intéressée peut saisir le Tribunal des conflits.

En cas de décision explicite de rejet, la requête doit être présentée dans un délai de **deux mois** à compter du jour de la notification de cette décision. Ce délai n'est opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.

Le Tribunal des conflits statue au fond sur la réparation, après avoir ordonné, s'il y a lieu, les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

III. La procédure devant le Tribunal des conflits

Nous verrons successivement la saisine du Tribunal des conflits **(A)**, la représentation des parties **(B)**, le caractère écrit de la procédure **(C)**, l'audience publique **(D)**, le délibéré **(E)** et la décision rendue **(F)**.

A. La saisine du Tribunal des conflits

Le Tribunal des conflits peut être saisi par :

- le Préfet, en cas de conflit positif
- les juridictions, en prévention de conflits
- les justiciables, en cas de :
 - conflit négatif
 - conflit de décisions
 - recours en responsabilité pour durée excessive des procédures

Toute personne y ayant intérêt, peut intervenir, à titre accessoire, devant le Tribunal des conflits.

B. La représentation des parties

Les parties sont représentées par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

L'État est dispensé du ministère d'avocat et est représenté par le ministre dont relève l'administration concernée.

C. Une procédure écrite

La procédure devant le Tribunal des conflits est écrite.

Dès l'enregistrement de l'affaire, le secrétaire invite les parties et le ministre intéressé à présenter leurs observations dans le délai d'un mois. En cas d'élévation de conflit, ce délai est ramené à quinze jours. Ce délai est porté à deux mois en cas de contrariété de décisions au fond et de recours en responsabilité pour durée excessive des procédures.

Ces délais peuvent être réduits par décision du président du Tribunal des conflits en raison de l'urgence.

Les mémoires sont déposés ou adressés au secrétariat qui les notifie aux parties et aux ministres intéressés. Les parties, par l'intermédiaire de leurs conseils, et le ministre intéressé ou le fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet, peuvent prendre personnellement connaissance des pièces produites au secrétariat du Tribunal des conflits.

Lorsque l'affaire est en état, le président fixe la séance à laquelle elle sera appelée et désigne le rapporteur.

Lorsque l'affaire est inscrite au rôle, les parties et les ministres intéressés en sont avisés cinq jours au moins avant la séance.

Après étude de l'affaire par le rapporteur, le dossier est transmis au rapporteur public désigné par le président. Pour chaque affaire, le rapporteur public appartient à la juridiction suprême autre que celle du rapporteur.

D. L'audience publique

Les débats ont lieu en audience publique.

À l'audience publique, le rapporteur expose les données de l'affaire ainsi que la position des parties et des ministres intéressés, sans faire connaître son avis.

Après le rapport, les avocats représentant les parties peuvent présenter des observations orales.

Le rapporteur public est ensuite entendu dans ses conclusions.

Les avocats peuvent présenter de brèves observations orales après le prononcé des conclusions du rapporteur public.

E. Le délibéré

Le délibéré des juges est secret.

En principe, le Tribunal des conflits ne peut délibérer que si cinq membres au moins sont présents.

En cas de partage égal des voix, le président réunit le Tribunal des conflits dans la même formation qui procède à une nouvelle délibération à la prochaine séance.

Dans le cas où, après une seconde délibération, les membres du tribunal n'ont pu se départager, l'affaire est examinée en **formation élargie**.

F. La décision rendue

Nous verrons la forme de la décision (1), le fait qu'elle est en principe insusceptible de recours (2) et enfin sa portée (3).

1) La forme de la décision

Si le Tribunal des conflits rend normalement des décisions (a), il peut aussi, dans certains cas particuliers, rendre des ordonnances (b).

a) Une décision rendue après audience publique

Le Tribunal des conflits rend des « décisions » au nom du peuple français, qui sont motivées et lues en audience publique.

b) Une ordonnance pouvant être rendue sans audience publique

Sans audience publique, le président du Tribunal des conflits peut, par ordonnance prise conjointement avec le membre du Tribunal le plus ancien appartenant à l'autre ordre de juridiction :

- donner acte des désistements
- constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur une affaire
- rejeter les requêtes manifestement irrecevables
- corriger les erreurs purement matérielles affectant les décisions rendues
- et enfin, depuis la réforme de 2015, **régler les questions de compétence dont la solution s'impose avec évidence.**

2) Une décision en principe insusceptible de recours

Les décisions du Tribunal des conflits ne peuvent faire l'objet ni d'un appel ni d'un pourvoi en cassation.

Elles ne sont pas susceptibles d'opposition. Elles ne peuvent pas faire l'objet d'une tierce opposition, sauf lorsque le tribunal statue au fond.

Elles peuvent seulement faire l'objet d'un recours en interprétation et en rectification.

3) Portée des décisions du Tribunal des conflits

Les décisions du Tribunal des conflits s'imposent à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Elles bénéficient d'une **totale autorité de chose jugée s'attachant tant au motif qu'au dispositif de la décision** (CE 6 février 1987 Époux Babin, req. n° 64509, publié au recueil).

TITRE II : LA COMPÉTENCE MATÉRIELLE AU SEIN DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Nous étudierons successivement la compétence matérielle des juridictions administratives ordinaires investies d'une compétence générale (**Section I**) puis celle des juridictions administratives spécialisées investies d'une compétence déterminée (**Section II**).

SECTION I : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ORDINAIRES INVESTIES D'UNE COMPÉTENCE GÉNÉRALE

Nous étudierons la compétence matérielle des tribunaux administratifs (I), puis des cours administratives d'appel (II) et enfin du Conseil d'État (III). Nous verrons qu'il existe au sein de ces juridictions administratives un mécanisme de règlement des questions de compétence, qui permet à une juridiction incompétente de transmettre la requête à la juridiction compétente (IV).

I. La compétence matérielle des tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs ont été créés par le décret-loi du 30 septembre 1953 entré en vigueur le 1^{er} mars 1954 pour succéder aux anciens conseils de préfecture eux-mêmes mis en place par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

Les tribunaux administratifs sont devenus depuis cette date les juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif (A). Cependant les tribunaux administratifs n'ont pas que des attributions contentieuses. Ils ont également des attributions administratives (B). Ils peuvent aussi, lorsque cela leur paraît justifié, engager un processus de médiation (C).

A. Les attributions contentieuses

Les tribunaux administratifs ont des attributions contentieuses comme juges de premier ressort (1) mais aussi comme juges de premier et dernier ressort (2).

1) Les tribunaux administratifs, juges de premier ressort

Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, **juges de droit commun du contentieux administratif (art. L. 211-1 du CJA).**

En principe, les tribunaux administratifs statuent en premier ressort ; ce qui signifie que leurs jugements peuvent être frappés d'appel. À cet égard, l'article R. 811-1 alinéa 1 du CJA dispose très clairement que : « *Toute partie présente dans une instance devant le tribunal administratif ou qui y a été régulièrement appelée, alors même qu'elle n'aurait produit aucune défense, peut interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue dans cette instance* ».

2) Les tribunaux administratifs, juges de premier et dernier ressort

Par exception à ce principe, certains jugements des tribunaux administratifs sont rendus en premier et dernier ressort ; ce qui signifie qu'ils ne font l'objet que d'un recours en cassation.

En vertu de l'article R. 811-1 alinéa 2 du CJA, **le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort** notamment en ce qui concerne :

- les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques
- les litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice
- les litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale
- les requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse
- les litiges relatifs au permis de conduire
- les litiges en matière de pensions de retraite des agents publics
- sauf en matière de contrat de la commande publique, les demandes indemnitaires n'excédant pas 10 000 euros

En vertu de l'article L. 521-3 du CJA, le **tribunal administratif statue également en premier et dernier ressort** en ce qui concerne :

- les ordonnances de référé-suspension
- les ordonnances de référé mesures utiles.

B. Les attributions administratives

Les tribunaux administratifs exercent deux types d'attributions administratives :

- la délivrance d'avis aux Préfets sur des questions administratives (1)
- la délivrance d'autorisations de plaider aux contribuables des collectivités territoriales (2)

1) Les fonctions consultatives

Outre leurs attributions juridictionnelles, les tribunaux administratifs exercent des fonctions **consultatives**.

Les tribunaux administratifs peuvent ainsi être appelés à donner leur avis sur les questions d'ordre administratif qui leur sont soumises par les préfets (**art. L. 212-1 du CJA**).

2) La délivrance d'autorisation de plaider aux contribuables des collectivités territoriales

Les tribunaux administratifs sont compétents pour délivrer des autorisations de plaider aux contribuables des collectivités territoriales (**art. L. 212-2 du CJA**).

À cet égard, il est rappelé que tout contribuable inscrit au rôle d'une collectivité territoriale a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, **avec l'autorisation du tribunal administratif**, les actions qu'il croit appartenir à cette collectivité, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer (**art. L. 2132-5 du CGCT pour les communes, art. L. 3133-1 du CGCT pour les départements et art. L. 4143-1 du CGCT pour les régions**).

C. La médiation

Lorsqu'ils estiment que le litige dont ils sont saisis est susceptible de trouver une issue amiable, les tribunaux administratifs peuvent à tout moment proposer une **médiation** (**art. L. 213-7 et R. 213-5 du CJA**).

Le législateur définit la médiation comme étant un « *processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction* » (**art. L. 213-1 du CJA**).

II. La compétence matérielle des cours administratives d'appel

L'institution des cours administratives d'appel par la loi du 30 décembre 1987 a constitué, en son temps, une réelle innovation. Jusqu'alors aucune juridiction autre que le Conseil d'État ne pouvait juger en appel en matière de contentieux administratif général.

Les cours administratives d'appel n'ont cependant pas que des attributions contentieuses (**A**). Elles ont également des attributions administratives (**B**) et peuvent, lorsque cela leur paraît justifié, engager un processus de médiation (**C**).

A. Les attributions contentieuses

Outre leurs attributions comme juge d'appel (1), les cours administratives d'appel ont des attributions comme juge de premier ressort (2).

1) Les cours administratives d'appel, juges d'appel des jugements rendus par les TA

Les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître des **jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs**, sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'État en qualité de juge d'appel (**art. L. 211-2 du CJA**).

2) Les cours administratives d'appel, juges de premier ressort

Si l'ensemble des CAA dispose de compétences comme juge de premier ressort (a), les CAA de Paris (b) et Nantes (c) disposent, en outre, de compétences spécifiques.

a) Les compétences dévolues à l'ensemble des CAA, en tant que juges de premier ressort

En vertu des **articles R. 311-3 et R. 311-5 du CJA**, les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître en premier et dernier ressort :

- des litiges relatifs aux décisions prises par la Commission nationale d'aménagement commercial
- des litiges relatifs aux décisions prises par la Commission nationale d'aménagement cinématographique
- des litiges portant sur les décisions, y compris leur refus, relatives aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent

b) Les compétences dévolues à la CAA de Paris, en tant que juge de premier ressort

En vertu de l'**article R. 311-2 du CJA**, la CAA de Paris est compétente pour connaître en premier et dernier ressort notamment :

- des recours dirigés contre les arrêtés du ministre chargé du travail relatifs à la représentativité des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs
- des litiges relatifs à certaines décisions prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel
- des recours dirigés contre les décisions du ministre chargé de la culture relatives à la délivrance ou au refus de délivrance de visa d'exploitation cinématographique
- des litiges, y compris pécuniaires, relatifs aux actes afférents aux opérations d'urbanisme et d'aménagement ainsi qu'aux opérations foncières et immobilières nécessaires à la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

c) Les compétences dévolues à la CAA de Nantes, en tant que juge de premier ressort

En vertu de l'**article R. 311-4 du CJA**, la CAA de Nantes est compétente pour connaître en premier et dernier ressort notamment :

- des litiges portant sur les décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer
- des litiges portant sur les décisions relatives aux ouvrages des réseaux publics d'électricité dont au moins une partie est située en mer
- des litiges portant sur les décisions relatives aux infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage, l'exploitation et la maintenance des installations mentionnées aux deux alinéas précédents

B. Les attributions administratives : la délivrance d'avis aux Préfets de région

Outre leurs attributions juridictionnelles, les cours administratives d'appel exercent des fonctions **consultatives** (**art. L. 212-1 du CJA**).

Les cours administratives d'appel peuvent ainsi être appelées à donner leur avis sur les questions d'ordre administratif qui leur sont soumises par les Préfets de région (**art. R. 212-1 du CJA**).

C. La médiation

À l'instar des tribunaux administratifs, lorsqu'elles estiment que le litige dont elles sont saisies est susceptible de trouver une issue amiable, les cours administratives d'appel peuvent à tout moment proposer une **médiation** (art. L. 213-7 et R. 213-5 du CJA).

III. La compétence matérielle du Conseil d'État

À la suite de la disparition du Conseil du Roi, le Conseil d'État est institué par la **Constitution du 22 frimaire an VIII** (13 décembre 1799).

Outre ses attributions contentieuses (A), le Conseil d'État dispose d'attributions en matière législative et administrative (B). Il peut également rendre des avis sur une question de droit (C) et initier une médiation lorsqu'il intervient comme juge de premier et dernier ressort (D).

A. Les attributions contentieuses

Le Conseil d'État est la **juridiction administrative suprême** (art. L. 111-1 du CJA). Il statue souverainement sur :

- les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives (1)
- les recours dont il est en qualité de juge d'appel (2)
- les recours dont il est saisi en qualité de juge de premier ressort (3)

1) Le Conseil d'État, juge de cassation

Le Conseil d'État est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives (art. L. 111-1 du CJA).

2) Le Conseil d'État, juge d'appel

Le Conseil d'État est compétent pour statuer sur les appels formés contre :

- les décisions rendues en premier ressort par les autres juridictions administratives que les tribunaux administratifs (art. L. 321-2 du CJA). Tel est le cas, par exemple, des **sentences arbitrales** (CE 23 décembre 2015 *Société Broadband Pacifique*, req. n° 376018, publié au recueil) (cf. *infra* : PARTIE VIII).
- les **jugements des tribunaux administratifs** rendus sur les litiges relatifs aux **élections municipales et cantonales** (art. R. 321-1 du CJA)
- les ordonnances prononcées en matière de **référé liberté** (art. L. 521-2 du CJA).

3) Le Conseil d'État, juge de premier ressort

Le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort :

- des **oppositions aux changements de noms** prononcés en vertu de l'article 61 du Code civil (art. L. 311-2 du CJA)
- des protestations **en matière électorale** dirigées contre (art. L. 311-3 du CJA) :
 - l'élection des représentants au **Parlement européen**
 - les élections aux **conseils régionaux** et à l'assemblée de Corse
 - les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie,
 - les élections à l'assemblée territoriale de la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon
 - les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger
- des **recours de pleine juridiction visés à l'article L. 311-4 du CJA**

- des décisions des tribunaux administratifs rendues sur les **demandes d'autorisation de plaider** (art. L. 311-5 du CJA)

Selon l'article R. 311-1 du CJA, le Conseil d'État est également compétent pour connaître en premier et dernier ressort :

- des recours dirigés contre les **ordonnances du Président de la République**
- des recours dirigés contre les **décrets**
- des recours dirigés contre les **actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale**.
À cet égard, il a été jugé que les décisions que prend la **Commission nationale du débat public (CNDP)** en cas de projets d'aménagement ou d'équipement pouvant avoir un impact sur l'environnement **ne revêtent pas un caractère réglementaire**. Dès lors, ce n'est pas le Conseil d'État mais le **TA de Paris** qui est compétent pour connaître en premier ressort des recours dirigés contre ces décisions (**CE 8 décembre 2021, req. n° 446947, publié aux Tables**).
De même, il a été jugé que la décision par laquelle le ministre chargé des mines refuse de faire droit à une demande d'extension d'un titre minier **ne présente pas de caractère réglementaire**. Par suite, c'est le TA et non le Conseil d'État qui est compétent pour connaître de cette décision (**CE 4 août 2021, req. n° 439252, publié au recueil**).
- des recours dirigés contre les **circulaires et instructions de portée générale des ministres et des autres autorités à compétence nationale**
- des litiges concernant le recrutement et la discipline **des agents publics nommés par décret du Président de la République** en vertu des dispositions de l'article 13 al. 3 de la Constitution (notamment les conseillers d'État, les ambassadeurs, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales) et des articles 1er et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État.
Exemple : c'est le Conseil d'État qui est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de la délibération du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel établissant un **tableau d'avancement au grade de président du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel** (**CE 24 janvier 2022, req. n° 445786, publié aux Tables**).
- des recours dirigés contre les **décisions prises par les organes des autorités administratives indépendantes, au titre de leur mission de contrôle ou de régulation**
- des **actions en responsabilité dirigées contre l'État pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative**
- des recours en interprétation et des recours en appréciation de légalité des actes dont le contentieux relève en premier et dernier ressort du Conseil d'État
- des recours dirigés contre les décisions ministérielles prises en matière de contrôle des concentrations économiques.
- des recours de plein contentieux dirigés contre les décisions d'occultation ou de levée d'occultation.

B. Les attributions en matière administrative et législative

Le fait que des membres du Conseil d'État interviennent sur des textes au titre de leurs attributions en matière administrative et législative (1) leur interdit, par la suite, de connaître de ces mêmes textes au titre de leurs attributions contentieuses (2).

1) La diversité des attributions du Conseil d'État en matière administrative et législative

En matière législative, le Conseil d'État rend des avis :

- sur les projets de lois et d'ordonnances établis par le Gouvernement
- sur certaines propositions de loi
- sur les projets de décrets (ou d'autres textes) pour lesquels son intervention est prévue par un texte ou qui lui sont soumis par le Gouvernement

En matière administrative, le Conseil d'État peut :

- être consulté par le Premier ministre « *sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative* »
- de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général
- être chargé de réaliser une mission d'inspection pour le Premier ministre ou un ministre

Le Conseil d'État est, en outre, chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives.

2) L'impossible cumul avec les attributions contentieuses

Important : Le fait que des membres du Conseil d'État interviennent sur des textes au titre de leurs attributions en matière administrative et législative leur interdit, par la suite, de connaître de ces mêmes textes au titre de leurs attributions contentieuses.

À cet égard, l'article R. 122-21-1 du CJA (créé par le décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État) dispose très clairement que : « ***Les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'État, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis*** ».

C. L'avis sur une question de droit

Outre les avis rendus en matière législative et administrative, le Conseil d'État peut rendre des **avis contentieux**, c'est-à-dire des **avis sur une question de droit**.

1) Une saisine par les juridictions du fond à trois conditions

Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel doit trancher « ***une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges*** » (art. L. 113-1 du CJA), il peut, par une décision qui n'est susceptible d'aucun recours, solliciter l'avis du Conseil d'État sur cette question.

Le Conseil d'État examine alors la question soulevée dans un délai de trois mois.

2) Nature des avis contentieux

Les avis contentieux rendus par le Conseil d'État :

- **ne tranchent jamais le fond l'affaire**, le Conseil ayant l'interdiction de rendre des « avis d'espèce » (CE Ass. Avis 24 octobre 1997 Association locale pour le culte des témoins de Jéhovah de Riom, req. n° 187122, publié au recueil).

- ne constituent pas des décisions et **sont donc insusceptibles de recours pour excès de pouvoir** (CE 17 novembre 1997 Mme Veuve Doukouré, req. n° 188163, publié au recueil)

- **ne bénéficient pas de l'autorité de la chose jugée** (CE, 7 juillet 2000, Clinique chirurgicale du Coudon, req. n° 199324, publié au recueil).

D. La médiation, lorsque le CE est juge de premier et dernier ressort

Lorsque le litige dont il est saisi **comme juge de premier et dernier ressort** est susceptible de trouver une issue amiable, le Conseil d'État peut à tout moment proposer une **médiation** (art. L. 114-1 du CJA).

IV. Le règlement des questions de compétence

Il existe au sein des juridictions administratives un **mécanisme de règlement des questions de compétence (articles R. 351-1 à R. 351-9 du CJA)**, qui permet à une juridiction administrative incompétente de transmettre la requête à la juridiction administrative compétente :

- Ainsi, lorsque le CE est saisi de conclusions relevant de la compétence d'une autre juridiction administrative, le président de la section du contentieux règle la question de compétence et attribue, le cas échéant, le jugement de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente.
- De même, lorsqu'un TA (ou une CAA) est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence du CE, son président transmet sans délai le dossier au CE qui poursuit l'instruction de l'affaire. Si l'instruction de l'affaire révèle que celle-ci relève en tout ou partie de la compétence d'une autre juridiction, la chambre d'instruction saisit le président de la section du contentieux qui règle la question de compétence et attribue, le cas échéant, le jugement de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente.
- Enfin, lorsqu'un TA (ou une CAA) est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence d'une juridiction administrative autre que le CE, son président transmet sans délai le dossier à la juridiction qu'il estime compétente. Toutefois, en cas de difficultés particulières, il peut transmettre sans délai le dossier au président de la section du contentieux du Conseil d'État qui règle la question de compétence et attribue le jugement de tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente.

Il est à noter que la décision prise par le président de la section du contentieux du Conseil d'État attribuant l'affaire à une juridiction administrative déterminée ne peut pas être contestée par cette juridiction, sauf en cas d'incompétence de la juridiction administrative (**CE 10 novembre 1999 Société Coopérative agricole de Briennon, req. n° 208119, publié au recueil**).

Le mécanisme de règlement des questions de compétence est favorable au requérant lorsqu'il saisit par erreur une juridiction administrative incompétente. En effet, sa requête ne sera pas rejetée mais transmise à la juridiction administrative compétente.

Par exemple, au cas où un requérant, au lieu d'exercer un recours en cassation devant le CE, interjetterait appel d'un jugement rendu en premier et dernier ressort, sa requête en appel ne sera pas rejetée par la CAA mais transmise au CE qui la requalifiera en pourvoi en cassation.

Bien sûr, un tel mécanisme n'existe qu'au sein de l'ordre administratif. Il n'existe pas entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Ainsi, un requérant qui saisirait par erreur l'ordre administratif au lieu de l'ordre judiciaire verra sa requête rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Tableau de synthèse de répartition des compétences selon le type de contentieux entre les TA, les CAA, le CE et les juridictions administratives spécialisées (JAS) (disponible sur le site du Conseil d'État)

Types de contentieux	1er Ressort	Appel	Cassation
Contentieux ordinaire			
Tous les litiges administratifs, sauf les contentieux énumérés dans les rubriques suivantes du tableau	TA	CAA	Conseil d'État
Litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire de la République française relevant des autorités consulaires	TA de Nantes	CAA de Nantes	Conseil d'État
Élections municipales et cantonales	TA	Conseil d'État	-
Questions préjudicielles en appréciation de la légalité ou en interprétation d'actes relevant de la compétence des TA en premier ressort.	TA	Conseil d'État	-
Décisions prises par la Commission nationale d'aménagement commercial (article L. 752-17 du code de commerce)	CAA		Conseil d'État
Décisions prises par la Commission nationale d'aménagement cinématographique (article L.212-10-3 du code du cinéma et de l'image animée)			
Recours dirigés contre : - les arrêtés du ministre chargé du travail relatifs à la représentativité des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs - les décisions prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, à l'exception de celles concernant les services de télévision à vocation nationale - les décisions du ministre chargé de la culture relatives à la délivrance ou au refus de délivrance du visa d'exploitation cinématographique aux œuvres ou documents cinématographiques ou audiovisuels destinés à une représentation cinématographique	CAA Paris		Conseil d'État
Litiges portant sur les décisions relatives : - aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages connexes - aux ouvrages des réseaux publics d'électricité dont au moins une partie est située en mer, jusques et y compris aux premiers postes de raccordement à terre - aux infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage et le pré-assemblage des installations de production d'énergie renouvelable en mer ainsi qu'aux opérations de transport et de dragage connexes	CAA Nantes		Conseil d'État
Recours dirigés contre : - les décrets - les actes réglementaires des ministres - les décisions prises par les organes de certaines autorités au titre de leur mission de contrôle ou de régulation - les décisions ministérielles prises en matière de contrôle des concentrations économiques	Conseil d'État		
- Contentieux relatif au recrutement et à la discipline des fonctionnaires nommés par décret du président de la République - Contentieux des élections régionales et européennes - Les actions en responsabilité dirigées contre l'État pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative - Recours en interprétation et recours en appréciation de légalité des actes dont le contentieux relève en premier et dernier ressort du Conseil d'État - Requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement, pour certains traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'État	Conseil d'État	-	-
Litiges visés à l' article R.222-13 du code de la justice administrative , dont les contentieux relatifs à : - situation individuelle des fonctionnaires	TA		Conseil d'État

- pensions, aide personnalisée au logement - redevance audiovisuelle - permis de conduire - etc...			
Contentieux spécialisé			
Contentieux du stationnement payant	JAS		Conseil d'État
- Contentieux de l'asile - Juridictions financières (chambres régionales des comptes, cour des comptes) - Ordres professionnels statuant en matière disciplinaire - Juridictions de l'aide sociale (jusqu'au 1er janvier 2018), - Contentieux des pensions, militaire, d'invalidité, etc.	JAS	JAS	Conseil d'État

SECTION II : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPÉCIALISÉES INVESTIES D'UNE COMPÉTENCE DÉTERMINÉE

Il y a une véritable prolifération des juridictions spécialisées **(II)**, si bien qu'il est indispensable de préciser les éléments permettant de qualifier un organisme de « juridiction administrative spécialisée » **(I)**.

I. La qualification de juridiction administrative spécialisée

La qualification de juridiction administrative spécialisée implique en premier lieu de définir ce qu'est une juridiction **(A)** avant de s'intéresser au caractère administratif de cette dernière **(B)**.

A. La définition d'une juridiction

La qualification de « juridiction » s'opère soit par la loi **(1)**, soit dans le silence de la loi grâce à des critères dégagés par le juge administratif **(2)**. La qualification de juridiction est extrêmement importante eu égard aux conséquences juridiques qu'elle entraîne **(3)**.

1) La compétence du législateur pour créer de nouvelles catégories de juridictions

Une loi est nécessaire pour créer une nouvelle catégorie de juridiction. L'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction* ». Avant la Constitution de 1958, une loi était déjà nécessaire pour créer une nouvelle catégorie de juridiction (**CE, 25 juillet 1952, Gingold**).

Il en résulte que si un décret crée une juridiction d'un type spécial, celle-ci n'a pas d'existence légale (CE 16 novembre 1984, Woeglin : solution implicite à propos de la Chambre syndicale des agents de change statuant en tant que chambre de discipline et créée par décret).

2) Les critères jurisprudentiels en l'absence de qualification législative

Lorsque la loi ne se prononce pas sur le caractère juridictionnel de l'organisme, il faut se tourner vers la jurisprudence.

Celle-ci a dégagé deux critères d'identification d'une juridiction : le critère formel **(a)** et le critère matériel **(b)**. Le critère matériel est privilégié par le Conseil d'État.

a) Le critère formel

Le critère formel renvoie à deux conditions cumulatives :

- **L'organisme doit pouvoir décider**, c'est-à-dire juger. S'il ne donne que des avis, il ne peut être qualifié de juridiction.
- **L'organisme doit être collégial**. Il convient de bien comprendre que si une juridiction peut statuer en tant que juge unique, en revanche, un organisme ne peut être qualifié de juridiction s'il n'est pas ou ne peut pas être collégial (**CE, 20 nov. 1970, Bouet et Unef** : à propos des recteurs d'université recueillant certaines attributions, temporairement, des anciens conseils d'université).

b) Le critère matériel

Un critère matériel a été posé pour identifier l'existence d'une juridiction car le critère formel (rendre une décision et être collégial) n'est pas toujours suffisant.

Le principe du critère matériel est posé par la **décision d'Assemblée du Conseil d'État, 12 décembre 1953, de Bayo**. La Haute juridiction considère qu'un organisme est une juridiction « *eu égard à la nature de la matière dans laquelle il intervient, et ce, quelles que soient les formes dans lesquelles il statue* » c'est-à-dire, quelles que soient la composition et la procédure.

Le Conseil d'État n'a pas précisé quelles sont les matières qui dénotent l'existence d'une juridiction. Il résulte toutefois de la jurisprudence, telle qu'elle a été interprétée par le Professeur René Chapus, qu'**un organisme est susceptible d'être qualifié de juridiction s'il exerce une mission de répression disciplinaire**²³.

Dans l'arrêt de Bayo, **le Conseil d'État décide que les ordres professionnels rendent des décisions de justice lorsqu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires et ne pas rendre de telles décisions lorsqu'ils exercent leurs autres attributions notamment en matière d'inscription au tableau de l'ordre**.

Il ne suffit pas néanmoins qu'un organisme exerce une mission de répression disciplinaire pour qu'il puisse être qualifié de juridiction. Une fédération sportive, quand bien même elle exercerait cette mission, ne peut être qualifiée de juridiction dès lors qu'elle est, au niveau statutaire, une association.

Il convient de rappeler que ces solutions ne sont valables que dans le cas où l'organisme en question n'est pas qualifié de juridiction par la loi (une loi pouvant toujours aller à l'encontre des critères dégagés par le juge).

3) Les conséquences de la qualification de juridiction

Une juridiction doit toujours être indépendante et ne jamais être soumise à un pouvoir hiérarchique.

De même, **une juridiction ne rend pas de décisions mais des jugements qui ont l'autorité de la chose jugée**. Par conséquent, il n'y a pas de recours en excès de pouvoir (ci-après, « REP ») possible à l'encontre de ses décisions mais seulement des recours en « appel » ou en « cassation ».

Enfin, la qualification de juridiction pose la délicate question de la mise en jeu de la responsabilité de l'État lorsque le dommage est lié au contenu du jugement ou à la façon dont ce jugement a été rendu ainsi que celle de l'application des règles liées au procès équitable (art. 6§1 de la Conv. EDH).

B. Le caractère administratif d'une juridiction

Comme dans le développement précédent, il faut mettre de côté l'hypothèse où les textes désignent expressément la juridiction comme étant une juridiction administrative (par ex : les commissions départementales des travailleurs handicapés, la Commission bancaire). Dans ce cas, il n'y a pas de difficulté : la juridiction est administrative.

De même, si les textes disent que les décisions de l'organisme en question sont susceptibles de recours en « cassation » - devant le Conseil d'État - il s'agit également d'une juridiction administrative spécialisée par qualification implicite.

En l'absence de toute qualification législative (expresse ou implicite), il faut observer à l'aide d'un autre critère matériel dégagé par le juge si la juridiction est administrative.

Ce critère matériel renvoie à la nature du litige soumis à la juridiction (**CE, Sect., 7 janv. 1949, Adam ; CE, 7 février 1947, d'Aillères**).

²³ Droit du contentieux administratif, coll. Domat, Montchrestien, 12 éd. 2006, p.116.

Plus précisément, il s'agit en vertu de ce critère de savoir si la question posée à la juridiction est ou non une question de droit public et, plus précisément, une question de droit administratif. Si tel est le cas, la juridiction est administrative. Si, au contraire, la question posée est une question de droit privé, la juridiction sera considérée comme judiciaire et non pas administrative.

II. L'extrême variété des juridictions administratives spécialisées

Les juridictions administratives spécialisées se caractérisent par leur extrême diversité tant sur le plan de leur organisation **(A)** que de leurs missions **(B)**.

A. La variété des juridictions administratives spécialisées dans leur organisation

Certaines juridictions administratives spécialisées n'interviennent qu'en premier ressort.

D'autres ont un **double degré de juridiction** : elles interviennent en premier ressort et en appel. Tel est le cas des juridictions ordinales (médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, etc.) : chambres disciplinaires de première instance, puis, en appel, chambre disciplinaire nationale.

Quoi qu'il en soit, toutes les juridictions administratives spécialisées sont soumises au contrôle du Conseil d'État en tant que juge de cassation ; ce qui permet de garantir une unité dans la diversité.

De même, toutes les juridictions spécialisées rendent la justice au nom de l'État sans distinction (**CE, Sect., 24 févr. 2004, Mme Popin**).

Enfin, il convient de préciser que les juridictions spécialisées peuvent être composées de magistrats professionnels (en général du personnel d'emprunt, appartenant à d'autres juridictions) et/ou de représentants des personnes faisant l'objet de leurs décisions.

B. La variété des juridictions administratives spécialisées dans leurs missions

Les missions des juridictions administratives spécialisées sont également variées et peuvent être classées en trois catégories.

1) Les juridictions administratives spécialisées statuant sur des litiges relatifs à la contestation d'actes administratifs, c'est-à-dire exerçant des missions normalement dévolues à des juridictions administratives générales :

- **La Cour nationale du droit d'asile** (ci-après, « CNDA ») : la CNDA, compétente pour connaître des décisions relatives aux demandes d'asile, est une juridiction administrative spécialisée statuant en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (ci-après, « OFPRA »). Cette juridiction, placée sous le contrôle de cassation du CE, a une compétence nationale et est une juridiction de plein contentieux (**CE, 8 janv. 1982, Aldana Barrena**). Cela signifie que le juge de l'asile ne se limite pas à annuler la décision prise par l'OFPRA mais qu'il substitue sa propre décision à cette dernière en se prononçant lui-même sur le droit du demandeur à la qualité de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire.

2) Les juridictions administratives spécialisées statuant sur des poursuites exercées contre des personnes afin de leur infliger une sanction disciplinaire :

- **Les juridictions ordinales**
- **Le Conseil supérieur de la magistrature** (ci-après, « CSM ») : parmi ses différentes missions (nomination de magistrats, veille déontologique...), le CSM peut se réunir en formation disciplinaire lorsqu'il est saisi de faits motivant la poursuite d'un magistrat par le garde des Sceaux ou un premier président de cour d'appel. Lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège (juges), le CSM prononce directement la sanction. Il a alors « *un caractère juridictionnel [...]* ; *en raison de la nature des litiges qui lui sont alors soumis et qui intéressent l'organisation du service public de la justice, il relève du contrôle de cassation du Conseil d'État statuant au contentieux* » (**CE, Ass., L'Étang, 12 juillet 1969**). La décision de sanction prise par le CSM à l'égard d'un magistrat du siège peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le CE. La situation est différente pour la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats

du parquet (procureurs) : statuant en formation disciplinaire, le CSM donne un avis sur les sanctions disciplinaires qui sont prononcées – et possiblement aggravées – par le garde des Sceaux. Cette décision ministérielle peut faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d’État.

- **La Cour de discipline budgétaire et financière** (ci-après, « CDBF ») qui est une juridiction administrative spécialisée chargée de réprimer les infractions commises par les ordonnateurs en matière de finances publiques. Les arrêts de la CDBF sont susceptibles d’un recours en cassation devant le Conseil d’État.
- **Les Chambres régionales des comptes** (ci-après, « CRC ») qui exercent depuis 1982 un contrôle sur les comptes des comptables publics locaux

NB : La Cour des comptes, les CRC et CDBF forment les juridictions financières.

3) Les juridictions administratives spécialisées statuant en dehors de tout procès :

- **La Cour des comptes.** Héritage historique, et certainement la plus prestigieuse des juridictions spécialisées, la Cour des comptes est juge en dehors de tout procès en ce qui concerne la régularité des comptes publics. À travers le contrôle des comptes est jugé le comptable public. Le contrôle peut en effet conduire à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (ou d’un comptable de fait, c’est-à-dire une personne qui manipule de l’argent public sans en avoir le droit) si un déficit ou un manquement ont été constatés, si une recette n’a pas été recouvrée ou si une dépense a été irrégulièrement payée. La Cour vérifie que les organismes publics tiennent correctement leur comptabilité. Il s’agit d’une vraie enquête. Les rapporteurs ont accès à l’ensemble des documents administratifs et comptables des organismes audités.

TITRE III : LA COMPÉTENCE TERRITORIALE DU JUGE ADMINISTRATIF

Étudier la compétence territoriale du juge administratif oblige à connaître les ressorts des différentes juridictions administratives (**Section I**) puis les règles fixant la compétence territoriale de chaque juridiction (**Section II**) et enfin le délai durant lequel l'incompétence territoriale peut être soulevée par les parties (**Section III**).

SECTION I : LES RESSORTS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Nous verrons le ressort territorial des tribunaux administratifs (**I**) puis celui des cours administratives d'appel (**II**).

I. Le ressort territorial des tribunaux administratifs

Il existe aujourd'hui quarante-deux tribunaux administratifs en France (31 en métropole et 11 en outre-mer).

Le siège et le ressort des tribunaux administratifs sont fixés comme suit par l'article R. 221-3 du CJA :

- **Amiens** : Aisne, Oise, Somme ;
- **Bastia** : Corse-du-Sud, Haute-Corse ;
- **Besançon** : Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort ;
- **Bordeaux** : Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne ;
- **Caen** : Calvados, Manche, Orne ;
- **Cergy-Pontoise** : Hauts-de-Seine, Val-d'Oise ;
- **Châlons-en-Champagne** : Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne ;
- **Clermont-Ferrand** : Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme ;
- **Dijon** : Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne ;
- **Grenoble** : Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie ;
- **Lille** : Nord - Pas-de-Calais ;
- **Limoges** : Corrèze, Creuse, Indre, Haute-Vienne ;
- **Lyon** : Ain, Ardèche, Loire, Rhône ;
- **Marseille** : Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône ;
- **Melun** : Seine-et-Marne, Val-de-Marne ;
- **Montpellier** : Aude, Hérault, Pyrénées-Orientales ;
- **Montreuil** : Seine-Saint-Denis ;
- **Nancy** : Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges ;
- **Nantes** : Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée ;
- **Nice** : Alpes-Maritimes ;
- **Nîmes** : Gard, Lozère, Vaucluse ;
- **Orléans** : Cher, Eure-et-Loir, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret ;
- **Paris** : ville de Paris ;
- **Pau** : Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées ;
- **Poitiers** : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne ;
- **Rennes** : Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan ;
- **Rouen** : Eure, Seine-Maritime ;
- **Strasbourg** : Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin ;
- **Toulon** : Var ;
- **Toulouse** : Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne ;
- **Versailles** : Essonne, Yvelines ;
- **Basse-Terre** : Guadeloupe ;
- **Cayenne** : Guyane ;
- **Mamoudzou** : Mayotte ;
- **Mata-Utu** : îles Wallis et Futuna ;
- **Nouméa** : Nouvelle-Calédonie ;
- **Papeete** : Polynésie française, Clipperton ;
- **Saint-Denis** : Réunion, Terres australes et antarctiques françaises ;

- **Saint-Barthélemy** : Saint-Barthélemy ;
- **Saint-Martin** : Saint-Martin ;
- **Saint-Pierre** : Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- **Schœlcher** : Martinique.

Concernant les aéroports, il est précisé que :

- Paris-Orly est situé dans le ressort du TA de Melun
- Paris-Charles-de-Gaulle est situé dans le ressort du TA de Montreuil

II. Le ressort territorial des cours administratives d'appel

Il existe aujourd'hui **neuf** cours administratives d'appel en France.

Le siège et le ressort des cours administratives d'appel sont fixés comme suit par l'article R. 221-7 du CJA :

- **Bordeaux** : ressort des tribunaux administratifs de Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- **Douai** : ressort des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille et Rouen ;
- **Lyon** : ressort des tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon ;
- **Marseille** : ressort des tribunaux administratifs de Bastia, Marseille, Nice et Toulon ;
- **Nancy** : ressort des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg ;
- **Nantes** : ressort des tribunaux administratifs de Caen, Nantes et Rennes ;
- **Paris** : ressort des tribunaux administratifs de Melun, **Montreuil**, Paris, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna ;
- **Toulouse** : ressort des tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse ;
- **Versailles** : ressort des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise, **Orléans** et Versailles.

Focus sur la CAA de Toulouse :

Une nouvelle cour administrative d'appel, la cour administrative d'appel de Toulouse, a ouvert ses portes le 1^{er} janvier 2022. Elle est devenue la 9^{ème} cour administrative d'appel créée à ce jour.

Le décret n° 2021-1583 du 7 décembre 2021 portant création de la cour administrative d'appel de Toulouse a été publié au journal officiel du 8 décembre 2021.

Bien qu'elle soit créée à compter du 1^{er} janvier 2022, la cour administrative d'appel de Toulouse ne peut connaître que des requêtes relevant de sa compétence territoriale qui sont enregistrées à compter du **1^{er} mars 2022**.

En ce qui concerne sa compétence territoriale, la cour administrative d'appel de Toulouse est compétente pour connaître des appels interjetés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse.

Jusqu'au 28 février 2022, les appels dirigés contre les jugements du tribunal administratif de Toulouse ont donc continué à relever de la compétence territoriale de la cour administrative d'appel de Bordeaux et ceux dirigés contre les jugements du tribunal administratif de Montpellier et Nîmes ont continué à relever de la compétence territoriale de la cour administrative d'appel de Marseille.

La création de la cour administrative d'appel de Toulouse permet ainsi de désengorger à compter du 1^{er} mars 2022 les cours administratives d'appel de Bordeaux et Marseille.

SECTION II : LES RÈGLES DÉTERMINANT LA COMPÉTENCE TERRITORIALE

Même s'il existe un mécanisme de règlement des questions de compétence au sein de l'ordre administratif (III), il importe de connaître les règles déterminant la compétence territoriale des tribunaux administratifs (I) et des cours administratives d'appel (II).

I. Les règles déterminant la compétence territoriale des tribunaux administratifs

A. Des règles d'ordre public

Les règles de compétences territoriales sont **d'ordre public**.

Ainsi, **sauf en matière de contrats, la compétence territoriale ne peut faire l'objet de dérogations**, même par voie d'élection de domicile ou d'accords entre les parties (**art. R. 312-2 al. 1 du CJA**).

B. Demande principale

1) Principe : le lieu du siège de l'autorité qui a pris la décision attaquée

En principe, le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée (art. R. 312-1 al. 1 du CJA)

Signataires multiples : Lorsque l'acte a été signé par plusieurs autorités, le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel la première des autorités dénommées dans cet acte a son siège (**art. R. 312-1 al. 1 du CJA**).

Recours administratif préalable (gracieux ou hiérarchique) : En cas de recours préalable à celui qui a été introduit devant le tribunal administratif, la décision à retenir pour déterminer la compétence territoriale est **celle qui a fait l'objet du recours administratif (art. R. 312-1 al. 2 du CJA)**.

2) Les exceptions

Le principe énoncé ci-avant comporte de nombreuses exceptions. En voici les principales.

a) Le lieu de situation de l'immeuble ou, en cas de réquisition, de situation du bien au moment de la réquisition

En cas de litiges relatifs aux déclarations d'utilité publique, au domaine public, aux affectations d'immeubles, au remembrement, à l'urbanisme et à l'habitation, au permis de construire, d'aménager ou de démolir, au classement des monuments et des sites et, de manière générale, aux **décisions concernant des immeubles**, le TA territorialement compétent est celui dans le ressort duquel **se trouvent les immeubles faisant l'objet du litige (art. R. 312-7 al. 1 du CJA)**.

En cas de litiges en matière de **réquisition portant sur un bien mobilier ou immobilier**, le TA territorialement compétent est celui dans le ressort duquel **se trouvait ce bien au moment de la réquisition (art. R. 312-7 al. 2 du CJA)**.

b) Le lieu de résidence des personnes visées par des mesures de police

En cas de litiges relatifs aux **décisions individuelles prises à l'encontre de personnes par les autorités administratives dans l'exercice de leurs pouvoirs de police**, le TA territorialement compétent est, sauf exceptions, celui dans le ressort duquel se trouve **le lieu de résidence des personnes faisant l'objet des décisions attaquées à la date desdites décisions (art. R. 312-8 du CJA)**.

c) Le lieu du siège de l'organisme à la composition duquel pourvoit l'élection ou la nomination contestée

En cas de litiges relatifs à la **désignation, soit par voie d'élection, soit par nomination**, des membres des assemblées, corps ou organismes administratifs ou professionnels, le TA territorialement compétent est celui dans le ressort duquel se trouve le **siège de l'assemblée, corps ou organisme à la composition duquel pourvoit l'élection ou la nomination contestée (art. R. 312-9 du CJA)**.

d) Le lieu d'exécution du contrat ou, à défaut, le siège de l'autorité publique signataire du contrat

En matière contractuelle, le TA territorialement compétent est celui dans le ressort duquel se trouve le **lieu prévu pour l'exécution du contrat (art. R. 312-11 du CJA)**.

Si son exécution s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif ou si le lieu de cette exécution n'est pas désigné dans le contrat, le TA territorialement compétent est celui dans le ressort duquel **l'autorité publique compétente pour signer le contrat ou la première des autorités publiques dénommées dans le contrat a son siège**.

Remarque : Si l'intérêt public ne s'y oppose pas, les parties peuvent déroger à ces règles et convenir, avant la naissance du litige, que leurs différends seront soumis à un autre tribunal administratif.

e) Le lieu d'affectation du fonctionnaire ou agent

En cas de litiges d'ordre individuel, y compris ceux relatifs aux questions pécuniaires, intéressant les fonctionnaires ou agents de l'État et d'autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que les agents ou employés de la Banque de France, le TA territorialement compétent est celui dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation du fonctionnaire ou agent que la décision attaquée concerne (**art. R. 312-12 du CJA**).

f) En matière indemnitaire : le lieu du recours en annulation contre la décision à l'origine du dommage, le lieu du fait générateur du dommage ou le lieu de la résidence de l'auteur de la demande indemnitaire

En matière indemnitaire, **les actions en responsabilité, qui sont fondées sur une cause autre que la méconnaissance d'un contrat** et qui sont dirigées contre l'État, les autres personnes publiques ou les organismes privés gérant un service public relèvent, selon **l'article R. 312-14 du CJA** :

- 1° Lorsque le dommage invoqué est imputable à une **décision qui a fait ou aurait pu faire l'objet d'un recours en annulation devant un TA, de la compétence de ce TA** ;
- 2° Lorsque le dommage invoqué est un dommage de travaux publics ou est imputable soit à un accident de la circulation, soit à un fait ou à un agissement administratif, de la compétence du TA dans le ressort duquel se trouve **le lieu du fait générateur du dommage** ;
- 3° **Dans tous les autres cas**, de la compétence du TA dans le ressort duquel se trouvait, au moment de l'introduction de la demande, **la résidence de l'auteur** ou du premier des auteurs de cette demande, s'il est une personne physique, **ou son siège**, s'il est une personne morale.

g) Le TA de Nantes

En vertu de **l'article R. 312-18 du CJA**, le TA de Nantes est territorialement compétent pour connaître des recours dirigés contre :

- les refus des autorités consulaires de délivrer des visas d'entrée sur le territoire de la République française
- les décisions du ministre chargé des naturalisations

h) Le TA de Paris

Le TA de Paris est territorialement compétent pour connaître :

- des contestations relatives à la détermination de l'autorité administrative compétente en matière **d'admission à l'aide sociale (art. R. 312-18-1 du CJA)**
- **à titre subsidiaire, de tous les litiges qui ne relèvent de la compétence territoriale d'aucun autre tribunal administratif (art. R. 312-19 du CJA)**

C. Demande accessoire, incidente ou reconventionnelle

Le tribunal administratif territorialement compétent pour connaître d'une demande principale l'est également pour connaître de toute demande accessoire, incidente ou reconventionnelle ressortissant à la compétence des tribunaux administratifs (**art. R. 312-3 du CJA**).

D. Recours en interprétation et recours en appréciation de légalité

Les recours en interprétation et les recours en appréciation de légalité relèvent de la compétence du tribunal administratif territorialement compétent pour connaître de l'acte litigieux (**art. R. 312-4 du CJA**).

II. Les règles déterminant la compétence territoriale des cours administratives d'appel

A. Des règles d'ordre public

La compétence territoriale des cours administratives d'appel est **d'ordre public** (**art. R. 322-2 du CJA**).

Les parties au jugement frappé d'appel ne peuvent donc pas y déroger.

B. Principe de compétence territoriale

Pour les cours administratives d'appel le principe est simple : la CAA territorialement compétente pour connaître d'un appel formé contre un jugement d'un TA est **celle dans le ressort de laquelle ce TA a son siège** (**art. R. 322-1 du CJA**).

III. Le règlement des questions de compétence

Il existe au sein des juridictions administratives un **mécanisme de règlement des questions de compétence** (**articles R. 351-1 à R. 351-9 du CJA**), qui permet à une juridiction administrative incompétente de transmettre la requête à la juridiction administrative compétente.

Ce mécanisme s'applique aussi bien en cas de saisine d'une juridiction administrative incompétente matériellement (cf. *supra*) qu'en cas de saisine d'une juridiction administrative incompétente territorialement.

SECTION III : LE DÉLAI IMPARTI AUX PARTIES POUR SOULEVER L'INCOMPÉTENCE TERRITORIALE

En ce qui concerne l'incompétence territoriale du tribunal administratif, lorsqu'il n'a pas été fait application de la procédure de règlement des questions de compétence, les parties ont **jusqu'à la clôture de l'instruction de 1^{re} instance** pour soulever l'incompétence territoriale du tribunal administratif concerné (**art. R. 312-2 al. 2 du CJA**).

Après la clôture de l'instruction, ce moyen ne peut plus être ultérieurement soulevé par les parties ou relevé d'office par le juge d'appel ou de cassation.

PARTIE III : LA STRUCTURE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Dans son « Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux », **Edouard Laferrière distingue, selon la nature et l'étendue des pouvoirs du juge, quatre branches du contentieux administratif :**

- le contentieux de pleine juridiction
- le contentieux de l'annulation
- le contentieux de l'interprétation
- le contentieux de la répression

1) Dans le contentieux de pleine juridiction, nous trouvons le recours de pleine juridiction ou **recours de plein contentieux** (ci-après « RPC ») . Il s'agit du contentieux dans lequel le juge, statuant **en vertu du droit et des faits existant au jour où il se prononce sur les prétentions respectives des parties**, a les pouvoirs les plus larges.

2) Dans le contentieux de l'annulation, nous trouvons le recours pour excès de pouvoir (ci-après le « REP »). Ici, le juge ne statue qu'au regard du droit **en vigueur au moment de l'édiction de l'acte attaqué**. Il a des pouvoirs limités puisqu'il ne peut qu'annuler l'acte qui lui est déféré s'il est illégal.

3) Dans le contentieux de l'interprétation, Edouard Laferrière classe non seulement les recours par lesquels il est demandé au juge **d'interpréter un acte administratif** mais aussi ceux par lesquels il lui est demandé de **déclarer un acte illégal ou de déclarer un acte inexistant**. Selon Edouard Laferrière, tous ces recours doivent être inclus dans la même catégorie, celle des « recours en déclaration » car pour chacun d'eux, **le juge ne fait qu'une « déclaration »**. La catégorie des « recours en déclaration » comprend ainsi :

- le recours en interprétation
 - le recours en appréciation de légalité
 - le recours en déclaration d'inexistence.

Ces trois contentieux identifiés par Laferrière (pleine juridiction, annulation et interprétation) se répartissent en fait en deux branches :

- Le plein contentieux (CHAPITRE I), qui comprend :
 - le recours de plein contentieux
 - le recours en interprétation
- Le contentieux de la légalité (CHAPITRE II), qui comprend :
 - le recours pour excès de pouvoir
 - le recours en appréciation de légalité
 - le recours en déclaration d'inexistence

Si la dichotomie REP/RPC existe toujours aujourd'hui, elle est et a été, en pratique, malmenée de telle sorte que certains auteurs se demandent s'il existe vraiment une distinction ou séparation, du moins aussi stricte, entre ces deux recours (**CHAPITRE III**).

4) Dans le contentieux de la répression (CHAPITRE IV), le juge administratif, agissant comme un juge pénal, sanctionne des comportements répréhensibles en infligeant des sanctions ou des amendes.

5) Enfin, bien que ne constituant pas sur un plan strictement juridique une voie de recours ou un recours contentieux, la **question prioritaire de constitutionnalité** (ci-après « QPC ») intéresse directement le contentieux administratif (**CHAPITRE V**).

CHAPITRE I : LES RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX

Dans le contentieux de pleine juridiction, la mission du juge est de remplacer les décisions dont il est saisi et qui sont irrégulières par ses propres décisions qui se substituent alors à celles qui étaient contestées.

Ceci explique que le juge se place non pas à la date d'intervention des décisions critiquées, comme en excès de pouvoir, mais à la date à laquelle il statue de manière à pouvoir prendre en compte dans sa décision des changements de circonstances de droit et de fait intervenus entre la date d'édiction de l'acte administratif et la décision juridictionnelle.

Pour cette raison si, entre la date de l'audience à laquelle l'affaire est mise en délibéré et celle à laquelle la décision doit être rendue, des changements de droit ou des faits sont intervenus, le juge qui est saisi du RPC doit différer le prononcé du jugement et rouvrir l'instruction contradictoire pour en tenir compte (CE Sect. 19 novembre 1993 Mlle Brutus, req. n° 100288, publié au recueil).

La constance des pouvoirs du juge en plein contentieux ne doit pas masquer l'hétérogénéité de ce contentieux.

En effet, contrairement au REP, qui obéit à un régime juridique unique, le recours de pleine juridiction n'est pas une seule et unique voie de droit. Il s'agit au contraire d'une **commodité de langage désignant un ensemble de recours**.

De manière générale, les recours de plein contentieux peuvent être classés en deux catégories principales :

- **les recours de plein contentieux dits subjectifs (Section I).**
- **les recours de plein contentieux dits objectifs** où est en cause la légalité d'un acte administratif unilatéral ou d'une opération administrative. Le juge y contrôle donc, comme en matière d'excès de pouvoir, la légalité d'un acte administratif (d'où leur qualificatif de recours objectifs) mais il dispose de pouvoirs plus étendus car pouvant non seulement annuler l'acte litigieux, mais aussi le réformer, le modifier et ainsi vider entièrement le litige de toutes contestations futures (**Section II**).

Il faut ajouter à ces deux catégories principales le **recours en interprétation** qui est considéré également par la jurisprudence comme un recours de plein contentieux (**Section III**).

SECTION I : LE PLEIN CONTENTIEUX SUBJECTIF

Le recours subjectif de plein contentieux n'empêche pas qu'une question de légalité soit posée au juge. Mais le juge va aller **au-delà de ces questions de légalité pour rechercher si un droit subjectif a été lésé**.

L'expression plein contentieux subjectif désigne, pour l'essentiel :

- Le contentieux de la responsabilité administrative extra-contractuelle (**I**)
- Le contentieux de la responsabilité contractuelle (**II**)
- Et le contentieux de la responsabilité péri-contractuelle (**III**).

I. Le contentieux de la responsabilité administrative extra-contractuelle

Les conclusions tendant à la condamnation d'une personne à réparer les conséquences dommageables de son action, en dehors de tout contrat, sont du ressort du plein contentieux indemnitaire ou contentieux extracontractuel.

Le principe de la responsabilité des personnes publiques du fait des dommages qu'elles causent a été posé par l'arrêt Blanco (**Trib. des Confl., 8 févr. 1873**).

L'affirmation originelle selon laquelle cette responsabilité n'est ni générale ni absolue n'a pas empêché son développement et son extension à tous les champs de l'action administrative.

Les faits générateurs de responsabilités sont variés. Elle peut être recherchée du fait :

- D'une faute, que celle-ci consiste en un comportement matériel (mauvaise exécution de travaux publics, signalisation insuffisante d'un danger, etc.) ou en un acte dont l'illégalité avérée est toujours qualifiée de fautive (CE, Sect., 26 janv. 1973, Ville Paris c/ Driancourt).

À l'exception de quelques domaines particuliers (responsabilité du fait du contenu des décisions de justice, responsabilité du fait des services de contrôle), cette responsabilité n'est plus limitée à la commission d'une faute lourde mais d'une faute simple.

- D'une action publique (convention internationale, loi, règlement, activités et ouvrages dangereux, dommages permanents de travaux publics, inexécution de la chose jugée) qui, **sans être fautive, a causé à certaines personnes un dommage qui excède ce que les citoyens peuvent normalement supporter dans l'intérêt général** : l'indemnisation compense une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Bénéficient également d'un régime de responsabilité sans faute, dont la personne publique peut néanmoins s'exonérer en démontrant qu'elle a normalement entretenu l'ouvrage public, les usagers victimes de dommages de travaux publics (CE, 14 mars 1962, Le Phénix).

- De régimes plus spécifiques, issus de la loi ou de la jurisprudence. La jurisprudence a ainsi reconnu l'existence d'une responsabilité de plein droit de la personne publique du fait des mineurs dont elle avait la garde (CE, Sect., 11 février 2005, GIE Axa Courtage).

Le juge administratif devra, pour statuer sur une demande de dommages et intérêts, se prononcer sur de nombreuses autres questions ayant trait à la réalité et à l'étendue des dommages allégués, à l'existence d'une relation de causalité entre le dommage et le fait dommageable, à l'imputabilité de ce fait à la personne publique recherchée en responsabilité, à l'évaluation des dommages, etc.

Dans un recours classique en responsabilité, le requérant demandera au juge d'annuler la décision administrative préalable (implicite ou expresse) qui lui a refusé l'indemnisation **et de condamner la personne publique responsable à réparer l'atteinte à ses droits et intérêts**.

Enfin, le régime du plein contentieux est différent du régime du recours pour excès de pouvoir : obligation du ministère d'avocat ; possibilité de renoncer au recours et au bénéfice de la chose jugée, etc.

II. Contentieux contractuel

A. Contentieux de la responsabilité contractuelle

Toutes les actions engagées par les parties au contrat (qu'il s'agisse de la personne publique ou de son cocontractant personne privée) tendant à obtenir la **réparation de préjudices nés de l'inexécution ou de la mauvaise exécution d'obligations contractuelles relèvent du plein contentieux**.

B. Contentieux de la validité du contrat

De même, **relèvent du plein contentieux les conclusions présentées par les parties au contrat visant à remettre en cause la validité dudit contrat** (CE Ass. 28 décembre 2009 Commune de Béziers, req. n° 304802, publié au recueil).

S'agissant des tiers au contrat :

- Ils ne sont recevables à contester que les actes détachables du contrat que sont la légalité du choix du cocontractant, la légalité de la délibération autorisant la conclusion du contrat et la légalité de la décision de le signer.

- Ils ne sont recevables à contester ces actes **qu'après la conclusion du contrat, à l'occasion d'un recours de plein contentieux devant le juge du contrat contestant la validité du contrat** ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles (CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil).

C. Contentieux de la résiliation du contrat

Relève également du plein contentieux la contestation par une partie de la **validité de la décision unilatérale de résiliation du contrat par l'administration cocontractante** ainsi que la demande de reprise des relations contractuelles (CE Sect. 21 mars 2011, Commune de Béziers, req. n° 304806, publié au recueil).

Le Conseil d'État considère en effet qu'une partie à un contrat administratif peut, « *eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles ; qu'elle doit exercer ce recours, y compris si le contrat en cause est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation ; que de telles conclusions peuvent être assorties d'une demande tendant, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à la suspension de l'exécution de la résiliation, afin que les relations contractuelles soient provisoirement reprises* » (CE Sect. 21 mars 2011, Commune de Béziers, req. n° 304806, publié au recueil).

Par ailleurs, le Conseil d'État considère que, s'agissant de l'office du juge du contrat saisi d'un recours de plein contentieux tendant à la reprise des relations contractuelles :

« (...) qu'il incombe au juge du contrat, saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, lorsqu'il constate que cette mesure est entachée de vices relatifs à sa régularité ou à son bien-fondé, de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité ; que, dans l'hypothèse où il fait droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il peut décider, si des conclusions sont formulées en ce sens, que le requérant a droit à l'indemnisation du préjudice que lui a, le cas échéant, causé la résiliation, notamment du fait de la non-exécution du contrat entre la date de sa résiliation et la date fixée pour la reprise des relations contractuelles ;

Considérant que, pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il incombe au juge du contrat d'apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés²⁴ et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse » (CE Sect. 21 mars 2011, Commune de Béziers, req. n° 304806, publié au recueil).

Le juge du contrat, doté d'une large palette d'instruments pour tirer les conséquences des irrégularités entachant le contrat, peut contraindre l'administration à rétablir des rapports contractuels avec son cocontractant. Ce faisant, le Conseil d'État contribue à renforcer le contrôle du juge sur l'action administrative²⁵.

Remarque : L'exercice d'un recours administratif n'a pas pour effet d'interrompre le délai de recours contre une décision de résiliation d'un contrat, quel que soit le motif de la résiliation (CE 15 décembre 2016, Commune de Saint-Denis d'Oléron, req. n° 389141, publié aux Tables) :

« Eu égard aux particularités de ce recours contentieux, à l'étendue des pouvoirs de pleine juridiction dont le juge du contrat dispose et qui peut le conduire, si les conditions en sont satisfaites, à ordonner la reprise des relations contractuelles ainsi qu'à l'intervention du juge des référés pour prendre des mesures provisoires en ce sens, l'exercice d'un recours administratif pour contester cette mesure, s'il est toujours loisible au cocontractant d'y recourir, ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai de recours

²⁴ Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser la notion de « vice d'une particulière gravité » Ne constitue pas un tel vice :

- la retranscription incomplète dans le registre des délibérations de la délibération autorisant le conseil municipal d'une des deux communes signataires à signer la convention litigieuse ;
- le défaut de signature du registre par l'intégralité des conseillers municipaux ; la signature du registre par un conseiller municipal ;
- le défaut de signature du maire sur le tampon de l'affichage de l'extrait de registre.

En revanche, constitue un vice affectant les conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, l'absence de transmission de la délibération autorisant le maire à signer un contrat avant la date à laquelle le maire procède à sa signature.

Toutefois, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, le Conseil d'État considère que « ce seul vice ne saurait être regardé comme d'une gravité telle que le juge doive écarter le contrat et que le litige qui oppose les parties ne doive pas être tranché sur le terrain contractuel » (CE 27 février 2015 Commune de Béziers (dit Bézier III), req. n° 357028, publié au recueil).

²⁵ Sur la résiliation des conventions passées entre personnes publiques v. CE 27 février 2015 Commune de Béziers (dit Bézier III), req. n° 357028, publié au recueil.

contentieux. Il en va ainsi quel que soit le motif de résiliation du contrat et notamment lorsque cette résiliation est intervenue en raison des fautes commises par le cocontractant ».

III. Le contentieux de la responsabilité péri-contractuelle

Par péri-contractuelle il convient de comprendre post-contractuelle **(A)** et quasi-contractuelle **(B)**.

A. Responsabilité post-contractuelle

Font également partie du plein contentieux les actions en responsabilité des constructeurs et des fabricants (au sens de l'article 1792-4 du Code civil, cf. **CE 21 octobre 2015 Commune de Tracy-sur-Loire, req. n° 385779, publié aux Tables**) du fait des dommages survenus aux ouvrages après leur réception : responsabilités biennales et décennales.

B. Responsabilité quasi-contractuelle

Les responsabilités quasi-contractuelles du Code civil – **enrichissement sans cause ; répétition de l'indu et gestion d'affaires** – ont été importées le plus souvent comme un principe général du droit en contentieux administratif.

SECTION II : LE PLEIN CONTENTIEUX OBJECTIF

Les cas de recours de plein contentieux objectifs peuvent être classés en deux grandes catégories :

- Le recours de plein contentieux objectif concluant au versement d'une somme d'argent à laquelle le requérant estime avoir droit **en application des dispositions législatives et réglementaires (I)**
- Le recours de plein contentieux objectif dans lequel les textes donnent au juge administratif plus de pouvoirs que dans le contentieux pour excès de pouvoir **(II)**.

I. Les recours tendant au versement d'une somme d'argent à laquelle le requérant estime avoir droit en application des dispositions législatives et réglementaires

Traditionnellement, la jurisprudence considérait que les recours ayant un objet pécuniaire relevaient du plein contentieux. Ainsi, lorsqu'un requérant contestait une décision à objet pécuniaire, il devait former un recours de plein contentieux.

Toutefois, la juridiction administrative a lancé avec la jurisprudence « Lafage » un courant jurisprudentiel intéressant pour les justiciables mais qui a conduit à brouiller la frontière qui séparait traditionnellement le recours de plein contentieux du recours pour excès de pouvoir.

Nous verrons le contenu de la jurisprudence « Lafage » **(A)** puis son extension **(B)** et ses limites **(C)**.

A. La jurisprudence « Lafage »

La jurisprudence « Lafage » permet au justiciable, dans certaines hypothèses, de choisir entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux (Conseil d'État, 8 mars 1912, Lafage).

Le requérant est un agent public, et plus précisément, médecin principal des troupes coloniales. Celui-ci avait choisi de contester une décision de l'Administration le privant d'une indemnité pour frais de représentation, à laquelle il estimait avoir droit, en application de la réglementation en vigueur à l'époque.

Or, puisqu'il s'agissait d'un recours exercé à l'encontre d'une décision à objet pécuniaire, il devait, en application de la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État, relever de la pleine juridiction.

Cependant, le Commissaire du Gouvernement Pichat fait notamment remarquer que les litiges relatifs aux traitements et les rémunérations des agents publics portaient sur des sommes de faible importance.

C'est donc sur les recommandations du Commissaire du Gouvernement, que la Haute Juridiction a pris une décision remarquable puisqu'elle a estimé que :

« Le sieur Lafage se borne à soutenir que, par la décision susvisée du ministre des Colonies, il a été privé du bénéfice d'avantages qui lui sont assurés, en sa qualité d'officier, par les règlements en vigueur ; que sa requête met ainsi en question la légalité d'un acte d'une autorité administrative ; que, par suite, le requérant est recevable à attaquer la décision dont s'agit par la voie du recours pour excès de pouvoir ».

Dans cette décision Lafage, le Conseil d'État s'est montré tolérant, voire protecteur, envers le requérant. Alors même que l'agent public aurait dû effectuer un recours de pleine juridiction, le juge lui reconnaît une prérogative pour le moins surprenante : exercer un recours pour excès de pouvoir en lieu et place d'un recours de plein contentieux. Le juge choisit alors de ne pas sanctionner le requérant, sans pour autant affirmer que le recours d'un agent public à l'encontre d'une décision pécuniaire relève désormais de l'excès de pouvoir. La décision signifie que le requérant peut effectuer un recours pour excès de pouvoir, à place d'un recours de plein contentieux objectif, qui était utilisé jusqu'alors. Il s'agit donc d'une option ouverte au requérant.

C'est au regard des moyens et des conclusions (**CE, 9 février 1968, Société La Foncière des Champs-Élysées**), tel qu'ils « *résultent des termes mêmes de la requête* », que se détermine la nature du recours exercé. C'est donc en fonction des arguments qu'il invoque et des demandes qu'il formule devant le juge que le requérant donnera à son recours soit le caractère d'un recours de plein contentieux, soit le caractère d'un recours pour excès de pouvoir.

B. L'extension de la jurisprudence Lafage

Comme le relevait à son habitude si justement le Professeur René Chapus, si la jurisprudence Lafage a émergé dans le contentieux des agents publics, « *il ne faut pas, pour autant, croire que la jurisprudence Lafage est limitée au contentieux pécuniaire de la fonction publique* » (René Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 2006, p.719).

Le juge est allé plus loin en appliquant cette jurisprudence :

- en cas de refus d'attribution de subvention publique à une association : **CE, 7 juillet 1950, Œuvre de Saint-Nicolas** en cas de refus de versement d'une indemnité de rapatriement : **CE, 1er juillet 1970, Teboul** ;
- en cas de refus de versement d'une prime à la construction : **CE, 16 décembre 1966, Société civile immobilière de Basse Yutz** ;
- en cas de décision assujettissant une entreprise à une redevance : **CE, 19 février 1954, Société Les établissements Botton** ;
- en cas de décision imposant une participation financière à une entreprise : **CE, 11 mai 1968, Société Immobilière de la Croix-Rouge**.

Pendant un certain temps, les amendes et sanctions administratives se voyaient également appliquer la jurisprudence Lafage (**CE, Ass., 1er mars 1991, Le Cun**). Dorénavant, les sanctions administratives relèvent entièrement de la pleine juridiction (**CE, Ass., 16 février 2009, Société Atom**) sans exception possible.

C. Les limites de la jurisprudence Lafage

Les recours dirigés contre les actes par lesquels l'Administration constitue une personne débitrice d'une somme d'argent et poursuit le recouvrement de cette créance sont considérés comme relevant par nature du plein contentieux. L'option ouverte par l'arrêt Lafage est donc fermée à leur égard.

Il en est ainsi :

- des recours en annulation des titres de perception, qu'il s'agisse de titre exécutoire : **CE, Sect., 27 avril 1988, Mbakam** ;
- d'ordres de reversement : **CE, 23 décembre 1988, Cadilhac** ;
- d'arrêtés de débit : **CE, 4 janvier 1954, Melot**.

Par un rappel récent de cette solution, cf. CE 4 décembre 2009, req. n° 305019 : « *Considérant que la requête de M. A tend à l'annulation de deux titres de perception émis par la direction générale de l'INSEE ; qu'aucun texte ne dispense une telle requête, qui ne peut relever que du plein contentieux, de l'obligation du ministère d'avocat* ».

II. Les recours de plein contentieux objectif en fonction des pouvoirs du juge

Comme signalé plus haut, il s'agit d'hypothèses dans lesquelles le juge administratif considère que les textes lui donnent plus de pouvoir qu'en recours pour excès de pouvoir et qu'il doit donc statuer comme un juge de plein contentieux. Certains de ces recours sont anciens et ont toujours été considérés comme des contentieux spéciaux : contentieux fiscal **(A)**, électoral **(B)**, ou encore du contentieux de la protection de l'environnement **(C)** et des immeubles menaçant ruine et des immeubles insalubres **(D)** pour ne citer que ces exemples.

D'autres sont venus s'ajouter progressivement et témoignent de la faveur actuelle dont bénéficie le recours de plein contentieux comme par exemple le contentieux de la qualité de réfugié **(E)**.

Enfin, certaines solutions récentes sont venues consacrer le recours de plein contentieux dans des domaines inédits, sans lien avec de quelconques textes. Ces exemples démontrent que le juge administratif est enclin à étendre le champ d'application du plein contentieux au détriment de celui du recours pour excès de pouvoir dans la mesure où il dispose de prérogatives plus importantes **(F)**.

A. Contentieux fiscal

Le contentieux fiscal relève du plein contentieux **(1)**. Seuls les actes détachables de l'opération fiscale peuvent faire l'objet d'un REP **(2)**.

1) Le principe de l'obligation d'exercer un recours de plein contentieux

Le requérant doit exercer un recours de plein contentieux aussi bien en ce qui concerne le contentieux de l'assiette de l'impôt **(a)** qu'en ce qui concerne celui du recouvrement de l'impôt **(b)**.

a) Le contentieux de l'assiette de l'impôt

Le contentieux de l'assiette de l'impôt fait l'objet d'un partage de compétence entre le juge judiciaire et le juge administratif.

Compétent pour les **impôts directs**, les **taxes sur les chiffres d'affaires** et les **taxes assimilées**, le juge administratif connaît des litiges relatifs à la créance d'impôt elle-même, lorsqu'elle est contestée par le contribuable, que ce soit dans son principe, dans son montant ou dans la régularité de la procédure suivie pour son établissement.

Il s'agit du **contentieux de l'assiette de l'impôt**, encore appelé contentieux de l'imposition, qui relève du recours de plein contentieux objectifs (**CE, Sect., 29 juin 1962, Société aciéries de Pompey**).

Ici le recours tend à la décharge ou à la réduction des impositions litigieuses.

b) Le contentieux du recouvrement de l'impôt

Le contentieux du recouvrement de l'impôt fait également l'objet d'un partage de compétence entre le juge judiciaire et le juge administratif.

Le juge administratif est compétent pour connaître, dans le cadre du plein contentieux, des litiges par lesquels le contribuable ne conteste plus le bien-fondé de l'imposition mise à sa charge, mais la validité de son obligation de payer.

Ici le recours tend à la décharge de l'obligation de payer.

2) L'ouverture du REP contre les actes détachables de l'opération fiscale

En revanche, le recours pour excès de pouvoir est ouvert contre les actes détachables de l'opération fiscale : une commune est par exemple recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre le refus des services

fiscaux d'établir des cotisations supplémentaires de taxe locale au titre d'années non prescrites, à raison d'une erreur alléguée dans l'évaluation des bases retenues (**CE, 24 juillet 2009, Commune Valdoie**).

B. Contentieux électoral

Le juge administratif est compétent pour connaître du contentieux des élections communales, cantonales, régionales et européennes. Le juge de l'élection dispose de pouvoirs très étendus qui lui permettent notamment de rectifier les résultats après vérification des votes, d'annuler totalement ou partiellement une élection ou encore de déclarer des candidats inéligibles.

Dans le contentieux des élections municipales, cantonales, régionales et celles des députés au Parlement européen, le fait que le juge puisse rectifier les résultats du scrutin et, le cas échéant, bouleverser l'ordre des candidats élus, justifie son rattachement à la branche du plein contentieux même si les actes préalables à l'élection, **détachables de celle-ci**, peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir²⁶.

C. Contentieux de la protection de l'environnement

Le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement est un contentieux de pleine juridiction.

Il s'agit :

- des autorisations d'exploitation (C. env., art. L. 512-1), ce qui inclut les refus de délivrer l'autorisation ;
- des prescriptions spéciales pour les installations déclarées (C. env., art. L. 512-12) ;
- des autorisations de changement d'exploitant (C. env., art. L. 515-17) ;
- des sanctions administratives en cas de non-respect des prescriptions (C. env., art. L. 514-1) ou en cas d'absence d'autorisation ou de déclaration (C. env., art. L. 514-2) ;
- des mesures imposées à une installation non classée (C. env., art. L. 514-4) ;
- des agréments de mise en œuvre de substances, produits, organismes ou procédés de fabrication (C. env., art. L. 515-13, I) ;
- des constitutions de garanties financières (C. env., art. L. 516-1).

D. Contentieux des immeubles menaçant en ruine et des immeubles insalubres

Par l'arrêté de péril, le maire avertit le propriétaire que les conditions de mise en œuvre de la procédure de péril sont réunies. Par cet acte, le propriétaire est mis en demeure de faire cesser ce péril en réalisant à ses frais les travaux appropriés dans un délai déterminé.

CE 18 décembre 2009, SCI Ramig : le Conseil d'État a fait basculer les recours contre les arrêtés de péril dans le domaine du plein contentieux objectif (autrefois dans le domaine du REP).

²⁶ En ce qui concerne les actes spécifiques au déroulement du scrutin, ont notamment été regardés comme détachables :

- l'acte instituant le sectionnement électoral d'une commune (**CE, 7 août 1903, Chabot** ; **CE, Sect., 30 janv. 1948, Larricq-Maysonnave**) ;
- les décrets organisant les élections (CE, Ass., 19 oct. 1962, Brocas, pour des opérations référendaires ; CE, Ass., 22 oct. 1979, Union démocratique du travail, pour les élections européennes) ;
- les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel organisant la campagne audiovisuelle (CE, Ass., 20 oct. 1989, Horblin ; CE, Ass., 12 mars 1993, Union nat. écologique et Parti pour Défense des animaux) ;
- les décisions de la Commission nationale de recensement général des votes décidant l'attribution des emplacements réservés à l'affichage électoral (**CE, Ass., 20 oct. 1989, Horblin**) ;
- les décisions portant convocation des électeurs (**CE, 28 janv. 1994, Spada et a., élect. mun. Saint-Tropez**, revenant sur une jurisprudence antérieure, par exemple **CE, sect., 27 juill. 1990, Élect. mun. Sainte-Suzanne**) ;
- la décision du Préfet refusant la restitution du cautionnement électoral (**CE, 29 oct. 1965, Malbois**) ;
- les décisions préfectorales instituant des bureaux de vote ou reconduisant des bureaux de vote (**CE, 2 déc. 1998, Legrand**) ;
- le décret organisant un référendum dans une collectivité d'outre-mer sur les évolutions institutionnelles de cette collectivité. Dans ce cas, il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier l'opportunité de la décision du président de la République d'organiser cette consultation. Il lui revient en revanche de vérifier que ce décret n'est pas entaché d'un vice pouvant affecter la régularité et la sincérité de la consultation, notamment de vérifier que la question posée dans le cadre de la consultation prévue par l'article 73 de la Constitution répond à une double exigence de loyauté et de clarté de la consultation (**CE, 4 déc. 2003, Feler**).

Saisi d'une demande d'annulation de l'arrêté du maire de Saint-Paul à la Réunion mettant en demeure la société civile immobilière Ramig de procéder dans un délai de deux mois à l'exécution de l'arrêté de péril prescrivant la démolition d'un hangar, le Conseil d'État affirme « *qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'à la date de la présente décision, l'état de ruine du hangar métallique appartenant à la société requérante présente des dangers pour la sécurité publique justifiant que soit prescrite sa démolition ; que, par suite, la société civile immobilière Ramig est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du maire de Saint-Paul en date du 26 juin 2007 la mettant en demeure de procéder à la démolition prescrite par l'arrêté de péril du 8 novembre 2006* ».

La jurisprudence SCI Rumig signe la disparition de principe du contentieux de l'excès de pouvoir de l'arrêté de péril ; disparition doublement nuancée toutefois :

- D'une part, le déféré par lequel le préfet (destinataire de l'arrêté de péril dans le cadre du contrôle de légalité des décisions des collectivités territoriales) solliciterait du juge administratif l'annulation d'un arrêté de péril estimé illégal, s'analyserait très probablement encore en une déclinaison du recours pour excès de pouvoir ;
- D'autre part, il y a tout lieu de considérer que le recours dirigé contre le refus du maire de prendre un arrêté de péril, alors que les circonstances l'exigeraient, sera encore qualifiable de recours pour excès de pouvoir (**CE, 8 mars 2010, Nordine A. c/ Compagnie Ayguères** : recevabilité du référé « mesures utiles » de l'article L. 521-3 du CJA, aux fins d'enjoindre au maire d'édicter un arrêté de péril à l'encontre d'un bâtiment riverain du domicile du requérant. – dans le même sens, **CAA Marseille, 2 avril 2013, SCI Koala**).

Le contentieux des immeubles insalubres (art. L. 1331-17 à 22 du code de la santé publique) relève lui aussi du plein contentieux objectif (**CE, Sect., 13 mai 1966, Vandaele**) même si une partie du contentieux reste de l'excès de pouvoir (par ex., pour les demandes dirigées contre les arrêtés d'insalubrité : **CE, 16 avril 1975, Boisson**). Les conclusions présentées par le propriétaire d'un immeuble salubre contre l'arrêté préfectoral d'insalubrité instituant, en application de l'article L.42 du code de la santé publique, un périmètre d'insalubrité qui inclut cet immeuble sont en effet des conclusions d'excès de pouvoir. Le propriétaire a intérêt et est donc recevable à contester la totalité - ou une partie divisible - du périmètre, et non seulement la partie de celui-ci qui correspond à son immeuble (**CE, sect., 26 juillet 1982, min. délégué santé c/ Copin**).

E. Contentieux de la qualité de réfugié

La procédure contentieuse devant la Cour nationale du droit d'asile (« CNDA ») est régie par les articles L. 733-1 à L. 733-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (« CESEDA »). Une fois saisie, la CNDA statue comme juge de plein contentieux en se prononçant elle-même sur le droit d'un demandeur d'asile à la qualité de réfugié au vu de l'ensemble des circonstances de fait dont elle a connaissance (**CE, Section, 8 janvier 1982, Aldana Barrena** ; **CE, 27 février 2015, OFPRA c/ M. Z.**). À ce titre, il peut lui revenir, pour déterminer la nationalité d'un demandeur d'asile, d'interpréter les dispositions d'une loi étrangère qui déterminent les règles d'attribution ou d'acquisition de cette nationalité (**CE, 26 mai 2014, M. G.**). La Cour peut de même, rechercher tous les éléments d'information qu'elle estime utiles. Ainsi, elle peut utiliser, sans les verser au dossier, les éléments d'information générale librement accessibles au public dont elle doit alors indiquer l'origine dans sa décision (**CE, 22 octobre 2012, M.**). Le contentieux de la qualité de réfugié relève du plein contentieux objectif (**CE, Sect., 8 janvier 1982, Aldana Barreña**).

F. Le contentieux des sanctions et la modulation par le juge de son propre office

Par une décision d'Assemblée, Société Atom (CE, Ass. 16 février 2009 Société Atom, req. n° 274000, publié au recueil), le Conseil d'État a jugé que **l'ensemble du contentieux des sanctions que l'Administration inflige à un administré non usager d'un service public relève du plein contentieux**, afin de permettre au juge de respecter les principes généraux du droit répressif dont relèvent ces décisions, notamment le principe de l'application immédiate de la peine plus douce.

Toutefois sont évincées du plein contentieux et relèvent donc de l'excès de pouvoir :

- les sanctions infligées aux professionnels (CE Sect. 22 juin 2007 Arfi, req. n° 272650, publié au recueil)
- les sanctions disciplinaires infligées aux agents (CE Ass. 13 novembre 2013 Dahan, req. n° 347704, publié au recueil)
- les sanctions disciplinaires infligées aux usagers du service public (CE 27 novembre 1996 Ligue islamique du Nord, req. n° 170207, publié au recueil ; CE 1^{er} juin 2015 Boromé, req. n° 380449, publié au recueil)

La décision Société Atom étend à l'ensemble des sanctions administratives non disciplinaires le champ d'application du plein contentieux dont relevaient déjà un certain nombre d'autres sanctions prises :

- Par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (L. n° 86-1067, 30 sept. 1986, art. 42-8 ; CE, Ass., 11 mars 1984, SA « La Cinq ») ;
- Par l'Autorité des marchés financiers (CE, 3 décembre 1999, Didier) ;
- Par l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (C. assur., art. L. 310-18. – CE, 10 mars 2003, Laurent et a.) ;
- Par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (L. n° 78-17, 6 janv. 1978, relative à l'informatique et aux libertés, art. 46 : Journal Officiel du 7 janvier 1978) ;
- Par la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel (CE, 30 janvier 2013, Caisse de crédit municipal Toulon, les conclusions en annulation de la sanction et de la décision de la publier relèvent toutes deux du plein contentieux) ;
- Par l'Autorité de la concurrence (CE, 21 décembre 2012, Société Groupe Canal Plus, sanction prise en matière de concentration, en application du IV de l'article L. 430-8 du Code de commerce).

En matière de RSA indu : « *Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne à l'allocation de revenu de solidarité active ou à l'aide exceptionnelle de fin d'année, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette allocation ou à cette aide qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il appartient au juge administratif d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision en fixant alors lui-même les droits de l'intéressé, pour la période en litige, à la date à laquelle il statue ou, s'il ne peut y procéder, de renvoyer l'intéressé devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation sur la base des motifs de son jugement* ». (CE, 16 décembre 2016, Madame A.).

Il y a ici une volonté (volonté qui s'exprime à travers l'élargissement du plein contentieux et au-delà du seul contentieux des sanctions), sous la pression du droit européen, d'améliorer l'effectivité du droit au recours garanti, notamment, par la Conv. EDH et le droit de l'Union Européenne à travers la consécration du recours de plein contentieux ; le recours de plein contentieux objectif s'avérant en effet souvent plus performant que le recours pour excès de pouvoir car le juge dispose de prérogatives plus importantes.

Dans sa note sous la **décision Boussuge du 29 novembre 1912**, le doyen Maurice Hauriou écrivait à propos du REP : « *Nous l'admirons encore de confiance, mais il est comme cette étoile temporaire des Gémeaux, que nous voyons dans le ciel, et dont l'exaltation lumineuse a peut-être disparu depuis déjà des centaines d'années, tellement elle est loin de nous. Nous l'admirons encore, et il n'est déjà plus ou, du moins, il n'est plus qu'une pièce de musée, un objet d'art délicat, une merveille de l'archéologie juridique* ».

Si le REP est toujours vivant plus de 100 ans après la décision Boussuge, il a connu un fort déclin intimement et directement lié à l'émergence et à la place prise par les recours de plein contentieux et notamment le plein contentieux objectif. C'est ainsi que le Professeur René Chapus, en réponse au doyen Hauriou, a comparé le REP non pas à une étoile éteinte mais à une lune éclipsée.

SECTION III : LE RECOURS EN INTERPRÉTATION

Le recours en interprétation tend à obtenir du juge administratif qu'il :

- **apporte des précisions sur le sens controversé d'une décision administrative ou d'un contrat administratif et non, bien sûr, d'une loi (CE 15 avril 1970 Sieur Jeanson, req. n° 79291, publié au recueil)**
- **réponde à une question de qualification juridique**

Le recours en interprétation peut être exercé soit à titre principal, soit à titre incident dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le juge judiciaire (cf. *supra*).

CHAPITRE II : LE CONTENTIEUX DE LA LÉGALITÉ

Le contentieux de la légalité comprend, à titre principal, **le recours pour excès de pouvoir (REP) (SECTION I)** qui tend à obtenir l'annulation pour cause d'illégalité d'un acte administratif.

Le contentieux de la légalité comprend à titre secondaire **le recours en appréciation de légalité (SECTION II)** qui a pour objet d'obtenir une déclaration d'illégalité d'un acte.

Enfin, il existe **le recours en déclaration d'inexistence** qui vise à la censure des actes entachés d'irrégularités si grossières que le juge les considère comme « nul et non avenue » ou « nul et de nul effet » (**SECTION III**).

SECTION I : LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR : LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

Le recours pour excès de pouvoir est le recours de droit commun devant le juge administratif.

L'objet du REP, à savoir l'annulation d'un acte administratif, et sa fonction, à savoir veiller à la légalité de l'action administrative, explique la nature objective du recours pour excès de pouvoir (I).

Pour autant, il convient en vérité de distinguer dans le contentieux de l'excès de pouvoir le recours pour excès de pouvoir à proprement parler, dont le développement a constitué un élément essentiel de la soumission de l'Administration au Droit, et le déféré préfectoral (II).

I. La nature objective du recours pour excès de pouvoir

Le recours pour excès de pouvoir est un recours objectif en ce qu'il est tout à la fois un procès fait à un acte (A), un recours d'utilité publique (B) et un recours d'ordre public (C).

A. Un procès fait à un acte administratif

Selon la formule de Laferrière, le recours pour excès de pouvoir est un recours objectif qui amène le juge à décider du sort de l'acte attaqué **au regard de la seule légalité**.

Dans sa décision **Dame Lamotte (CE Ass. 17 février 1950 Dame Lamotte, req. n° 86949, publié au recueil)**, le Conseil d'État précisé que **le recours pour excès de pouvoir est un « recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».**

Plusieurs conséquences peuvent être tirées du principe selon lequel le recours pour excès de pouvoir a pour but de vérifier le respect de la légalité par l'administration :

- **Le requérant ne peut demander au juge de l'excès de pouvoir que l'annulation de l'acte illégal. N. B.** Depuis la loi du 8 février 1995, le juge de l'excès de pouvoir peut cependant assortir l'annulation qu'il prononce de certaines **injonctions** pour assurer l'exécution de sa décision.

- **L'annulation prononcée a l'autorité absolue de la chose jugée ; elle vaut « erga omnes », c'est-à-dire à l'égard de tous (CE 22 mars 1961 Simonet, publié au recueil).**

- **Le recours pour excès de pouvoir ayant pour fonction première d'obtenir de l'administration le respect de la légalité, l'appréciation de la légalité se fait au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date d'intervention de l'acte attaqué ou date d'édition (cf. par exemple : CE 22 juillet 1949, Société des automobiles Berliet ; CE Sect. 7 mars 1975 Commune de Bordères-sur-l'Echez, req. n° 91411, publié au recueil).** Les circonstances de droit et de fait postérieures à l'édition de l'acte sont donc sans influence sur sa légalité.

- **L'irrégularité de la publication ou de la notification de l'acte contesté sont sans effet sur sa légalité (CE 27 mars 1914, Laroche, pour la publication ; CE Sect. 7 juillet 1967 Office HLM du Mans, req. n° 63219, publié au recueil, pour la notification).**

Il est à noter également que :

- **L'exécution de l'acte administratif est sans influence sur sa légalité** et ne rend donc pas le recours pour excès de pouvoir sans objet.
- De manière similaire, **la disparition de l'institution administrative auteur de l'acte administratif est sans incidence sur sa légalité** et ne rend donc pas le recours pour excès de pouvoir sans objet (**CE 26 mai 1948 Jobit**).
- Dans la mesure où le recours pour excès de pouvoir est un procès fait à un acte, **il n'y a pas de demande reconventionnelle possible de la part de l'une des parties**. En conséquence, les demandes reconventionnelles en dommages et intérêts pour abus de droit d'agir en justice sont irrecevables (**CE 24 novembre 1967 Noble, req. n° 66271, publié au recueil**)²⁷.

B. Un recours d'utilité publique

L'objet du recours pour excès de pouvoir étant la protection de la légalité, la jurisprudence le considère comme ouvert contre toute décision administrative, même sans texte, en vertu d'un principe général du droit auquel le législateur ne pourrait déroger que par une disposition excluant expressément ce recours et non par des formules générales (jurisprudence Dame Lamotte).

De même l'exercice du recours pour excès de pouvoir est facilité par la dispense du ministère d'avocat d'une part, et la définition extensive de l'intérêt à agir d'autre part.

C. Un recours d'ordre public

Le caractère d'ordre public du recours pour excès de pouvoir se manifeste par :

- L'impossibilité de renoncer à l'avance à son exercice ou à son bénéfice ;
- La possibilité pour le requérant de revenir sur un désistement même accepté par le défendeur, tant que le juge n'a pas statué ;
- Le fait que le moyen tiré d'une annulation pour excès de pouvoir d'un acte est un moyen d'ordre public susceptible d'être soulevé en tout état de la procédure et devant l'être par le juge en cas d'abstention des parties.

II. Le déféré préfectoral

Le déféré préfectoral est le recours par lequel le préfet saisit le juge administratif afin d'obtenir l'annulation des actes (unilatéraux ou contractuels) édictés par les collectivités territoriales.

Le déféré préfectoral constitue un recours pour excès de pouvoir lorsqu'il tend à l'annulation de :

- **un acte administratif unilatéral (A)**
- **un acte détachable d'un contrat, et ce jusqu'à la conclusion du contrat (C)**

En revanche, le déféré préfectoral constitue un recours de plein contentieux lorsqu'il tend à l'annulation de :

- **un contrat (B)**
- **un acte détachable d'un contrat et ce après la conclusion du contrat (C).**

A. Le déféré préfectoral dirigé un acte administratif unilatéral : un recours pour excès de pouvoir

²⁷ Il convient de préciser qu'une exception a été introduite en matière d'urbanisme lorsque le REP est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif.

Lorsque le déféré préfectoral tend à l'annulation d'un acte administratif unilatéral, il constitue un recours pour excès de pouvoir, au soutien duquel seul des moyens de légalité peuvent être invoqués (CE, 27 février 1987, Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante).

B. Le déféré préfectoral dirigé contre un contrat : un recours de plein contentieux

Depuis une décision en date du 23 décembre 2011, le Conseil d'État considère que **le déféré préfectoral dirigé contre un contrat est désormais un recours de pleine juridiction** (CE 23 décembre 2011 ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, req. n° 348647, publié au recueil).

Cette jurisprudence rendue en matière de déféré préfectoral rejoint ainsi la **jurisprudence relative au recours pour excès de pouvoir de droit commun selon laquelle le REP n'est pas recevable contre des contrats**. En effet, **seul le recours de plein contentieux est ouvert contre les contrats**.

L'impossibilité d'introduire un REP à l'encontre d'un contrat comprend toutefois un aménagement et une exception :

- **S'agissant de l'aménagement** au principe de l'impossibilité d'intenter un recours pour excès de pouvoir contre un contrat, le juge a admis la **possibilité d'introduire un tel recours** non pas contre le contrat lui-même, mais **contre les clauses réglementaires de ce contrat**²⁸ (CE Ass. 10 juillet 1996 Cayzele, req. n° 138536, publié au recueil)²⁹.
- **S'agissant de l'exception** à la règle de l'impossibilité de former un REP contre un contrat, elle a été consacrée par la décision « Ville de Lisieux » (CE Sect. 30 octobre 1998 Ville de Lisieux, req. n° 149662, publié au recueil) qui admet la **possibilité pour les tiers à un contrat administratif intéressés de demander au juge l'annulation pour excès de pouvoir des contrats de recrutement d'agents public locaux « eu égard à la nature particulière des liens s'établissant entre une collectivité publique et ses agents non titulaires »**. Cette exception est donc stricte car elle ne concerne qu'un type particulier de contrat. La décision Ville de Lisieux se fonde sur le fait que les agents contractuels sont le plus souvent dans une situation très proche de celle des agents statutaires puisque leur situation est prédéterminée par des textes réglementaires. Dès lors, en raison de cette proximité de situation, on considère que leurs contrats peuvent être contestés et annulés, de la même façon que peuvent l'être les décisions administratives (unilatérales). La solution de l'arrêt a été, sur le principe, confirmée.

C. Le déféré préfectoral dirigé contre les actes détachables du contrat

Le Préfet peut contester la légalité des actes détachables du contrat :

- Dans le cadre du REP, avant la conclusion du contrat (1)

²⁸ Sont considérés par le juge comme des clauses réglementaires celles qui sont interdites ou inhabituelles en droit privé. Il existe en réalité deux types de clauses réglementaires : les clauses formellement réglementaires qui ne sont que la traduction contractuelle d'un acte réglementaire et sur lesquelles les parties au contrat n'ont eu aucune marge de négociation. Les clauses matériellement réglementaires sont quant à elles celles dont le champ d'application dépasse les seules parties au contrat et qui font naître des obligations pour les tiers au contrat. Il semble ainsi logique que les tiers concernés puissent demander l'annulation de ces clauses en cas d'illégalité. Toutefois, le juge administratif considère que l'annulation d'une clause réglementaire n'entraîne jamais l'annulation du contrat lui-même car ces clauses sont toujours détachables du contrat.

²⁹ La jurisprudence Cayzele est maintenue par la décision d'Ass. Département du Tarn-et-garonne qui prévoit qu'« indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires [...] ».

- Dans le cadre du RPC, après la conclusion du contrat (2)

1) Un REP avant la conclusion du contrat

a) Actes détachables attaquables dans le cadre du REP

Dans sa décision d'Assemblée « Département du Tarn-et-Garonne » (CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil), le Conseil d'État a précisé que **le Préfet demeure recevable à contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, jusqu'à la conclusion du contrat, les actes détachables du contrat que sont :**

- **le choix du cocontractant**
- **la délibération autorisant la conclusion du contrat**
- **et la décision de le signer.**

b) Avant la conclusion du contrat : le Préfet dans une situation différente par rapport aux autres tiers au contrat

Avant la conclusion du contrat, le Préfet se trouve ainsi dans une situation différente des autres tiers au contrat.

En effet, ces derniers ne sont recevables à contester les actes détachables qu'après la conclusion du contrat, à l'occasion d'un recours de plein contentieux devant le juge du contrat contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles (CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil).

2) Un RPC après la conclusion du contrat

a) Actes détachables attaquables dans le cadre du RPC

Après la conclusion du contrat, le Préfet ne pourra contester « **le choix du cocontractant, la délibération autorisant la conclusion du contrat et la décision de le signer** » que devant le juge du contrat dans le cadre d'un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles (CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil).

b) Après la conclusion du contrat : le Préfet dans une situation identique par rapport aux autres tiers au contrat

Après la conclusion du contrat, le Préfet se trouve ainsi dans la même situation que les autres tiers au contrat : seule la voie du recours de plein contentieux lui est ouverte.

SECTION II : LE RECOURS EN APPRÉCIATION DE LÉGALITÉ

Le recours en appréciation de légalité tend à obtenir du juge administratif qu'il :

- **déclare légal ou illégal un acte administratif unilatéral ou contractuel**
- **déclare si un acte administratif était légalement en vigueur à une date donnée**

Le recours en appréciation de légalité ne peut être qu'un **recours incident, résultant d'une question préjudicielle posée par le juge judiciaire (cf. supra)**.

SECTION III : LE RECOURS EN DÉCLARATION D'INEXISTENCE

Le recours en déclaration d'inexistence tend à faire juger que la décision attaquée n'a **aucune existence juridique** en raison de la **gravité des irrégularités** qui l'entachent. Ce recours fait l'objet d'une application exceptionnelle ; les requérants usant le plus souvent de l'instrument classique du recours pour excès de pouvoir.

Tout comme le recours pour excès de pouvoir, le recours en déclaration d'inexistence est un **recours principal** appréciant la légalité d'un acte administratif. **Le juge n'en prononce pas l'annulation, mais il en constate l'inexistence en le déclarant « nul et non avenu » ou « nul et de nul effet »**. Il s'agit d'une différence purement formelle, puisque, dans l'un et l'autre cas, la décision disparaît rétroactivement et qu'elle « *est réputée n'être jamais intervenue* » (**CE, 26 décembre 1925, Rodière**).

Le juge administratif admet que la déclaration d'inexistence d'un acte entraîne l'inexistence des actes pris pour son application (**CE, Ass., 15 mai 1981, Maurice** à propos d'une affectation prise à la suite d'une nomination pour ordre, les deux actes étant déclarés nuls et de nul effet).

Le recours en déclaration d'inexistence n'est soumis à aucune condition de délai, ce qui est la conséquence logique de l'inexistence juridique de l'acte déféré au juge (**CE, 8 décembre 1982, Commune de Dompierre-sur-Besbre ; CE 1er octobre 1990, Bourrela**).

L'inexistence d'un acte peut être invoquée par voie d'exception à tout moment (**CE, Ass., 31 mai 1957, Rosant Girard**).

La jurisprudence du Conseil d'État a étendu la **dispense du ministère d'avocat** instituée par les textes au profit du seul recours pour excès de pouvoir au recours en appréciation de légalité (**CE, 16 mars 1923, abbé Gauthier**) ainsi qu'à celui en déclaration d'inexistence (**CE 13 juillet 1966, Guigon ; CE 8 mai 1968, Thorel**).

Enfin, si le juge « *ne saurait annuler ce qui n'existe pas* » (René CHAPUS, Droit du contentieux administratif : Montchrestien 2006, 12e éd., p. 212), il peut en suspendre les effets par un référé-suspension (**CE, 26 janvier 20017, Commune de Neuville-sur-Escaut**). Dit autrement, le recours en déclaration d'inexistence d'une décision administrative est une requête au sens où l'entend l'article L. 521-1 du CJA à savoir, une « requête en annulation ».

CHAPITRE III : LES LIMITES DE LA DISTINCTION ENTRE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR ET RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX

Comme nous l'avons vu, la distinction traditionnelle entre REP et RPC est mise à mal par la dichotomie plein contentieux subjectif/plein contentieux objectif³⁰ (cf. *supra*).

La distinction REP/RPC doit également être tempérée pour deux autres raisons :

- d'une part, le juge de l'excès de pouvoir ne se contente pas uniquement d'annuler la décision déférée à sa censure (**Section I**)
- et d'autre part, il existe une coexistence entre ces deux recours (**Section II**).

SECTION I : L'ÉVOLUTION DES POUVOIRS DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR

La remise en cause de la distinction REP/RPC procède de l'augmentation des pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir. En effet, outre l'annulation de l'acte attaqué, **le juge de l'excès de pouvoir possède de nouveaux pouvoirs, qui tendent à rapprocher son office de celui du juge de plein contentieux.**

A. Substitution de base légale

Dans sa décision « El Bahi » (CE Sect. 3 décembre 2003 El Bahi, req. n° 240267, publié au recueil), le Conseil d'État a indiqué, s'agissant de la substitution de base légale, que :

- lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, **le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée.**

- **Le juge de l'excès de pouvoir peut procéder d'office à la substitution de base légale sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point**

B. Substitution de motifs

Dans sa décision Mme Hallal (CE Sect. 6 février 2004 Mme Hallal, req. n° 240560, publié au recueil), le Conseil d'État admet également que le juge de l'excès de pouvoir puisse opérer une substitution de motifs, uniquement sur demande de l'administration. Il précise que :

- **l'administration peut, en première instance comme en appel**, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un **motif, de droit ou de fait**, autre que celui initialement indiqué.

- Il appartient alors au juge de l'excès de pouvoir de **mettre à même l'auteur du recours de présenter ses observations** sur la substitution de motifs sollicitée.

- Il appartient ensuite au juge de l'excès de pouvoir de :

- **rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision**
- puis **d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif.**
- et enfin **de s'assurer que la substitution de motifs demandée ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.**

C. Pouvoir de réformation de fait

Il peut arriver que **le juge de l'excès de pouvoir annule la décision attaquée « en tant que » ; ce qui lui permet de facto d'en réformer le contenu :**

³⁰ S'interroger sur « l'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir » n'a de sens qu'à propos des recours de plein contentieux objectif.

*« Lorsqu'il est saisi d'un pourvoi contre un acte de classement de site auquel il est reproché de ne pas inclure dans le périmètre du classement des parcelles qui devraient l'être au regard de l'objet défini aux articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement qui est d'assurer de manière complète et cohérente la conservation ou la préservation d'un site, **il appartient au juge administratif de rechercher si, en excluant les parcelles contestées, l'autorité compétente a fait une inexacte application de ces dispositions et, dans l'affirmative, d'annuler l'acte attaqué en tant qu'il s'abstient de classer les parcelles en cause** » (CE Ass. 16 décembre 2005 Groupement forestier des ventes de Nonant, req. n° 261646, publié au recueil).*

D. Modulation dans le temps des effets de l'annulation

Dans sa décision « Association AC ! » (CE Ass. 11 mai 2004 Association AC !, req. n° 255886, publié au recueil), le Conseil a admis que **le juge de l'excès de pouvoir peut moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse lorsque l'effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.**

Il appartient alors au juge administratif de **recueillir sur ce point les observations des parties.**

Après avoir pris en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation, le juge de l'excès de pouvoir doit d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses.

Si oui, le juge de l'excès de pouvoir doit **prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il aura déterminée.**

E. Indication des conséquences de l'annulation

Dans sa décision « Vassilikiotis » (CE Ass. 29 juin 2001 Vassilikiotis, req. n° 213229, publié au recueil), le Conseil d'État a admis également que **le juge de l'excès précise les conséquences que l'autorité administrative doit tirer de l'annulation de l'acte :**

*« Considérant, toutefois, qu'une telle annulation partielle de l'arrêté attaqué ne saurait avoir pour effet de maintenir dans l'ordre juridique français une discrimination contraire aux exigences du droit communautaire ; **qu'il y a lieu, dans ces conditions, d'en préciser la portée par des motifs qui en constituent le soutien nécessaire ;***

*Considérant, d'une part, que **la présente décision a nécessairement pour conséquence que les autorités compétentes sont tenues de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures prévues par le décret du 15 juin 1994 modifié pour l'attribution des cartes professionnelles aux ressortissants communautaires qui ne possèdent pas un titre ou diplôme français ...***

*Considérant, d'autre part, que, **dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, l'annulation prononcée par la présente décision a nécessairement pour effet d'interdire aux autorités nationales d'empêcher l'exercice, par un ressortissant communautaire, de la profession de guide dans les musées et monuments historiques au motif qu'il ne posséderait pas les titres et diplômes requis par le décret du 15 juin 1994 et l'arrêté du 15 avril 1999 ...***

*Article 1er : L'arrêté du 15 avril 1999 du ministre de l'intérieur, du ministre de la culture et de la communication et du secrétaire d'Etat au tourisme est annulé en tant qu'il ne prévoit pas les conditions d'attribution de la carte professionnelle des personnels qualifiés pour conduire des visites dans les musées et monuments historiques aux personnes titulaires de diplômes d'autres Etats membres de l'Union européenne. **Cette annulation comporte pour l'État, les obligations énoncées aux motifs de la présente décision** ».*

F. Prononcer des injonctions, assorties le cas échéant d'une astreinte

Dans le CHAPITRE I « LE PRONONCE DU JUGEMENT » de la PARTIE VI « LE JUGEMENT ET SA CONTESTATION », seront étudiés en détail les injonctions et les astreintes.

Ici, il y a toutefois lieu de rappeler que si le juge administratif s'était depuis longtemps reconnu le pouvoir d'adresser des injonctions (c'est-à-dire des ordres de faire, d'exercer une action déterminée) à des personnes privées (CE, 13 juillet 1956, OPHLM de la Seine), il a été plus réticent s'agissant des injonctions adressées à des personnes publiques.

C'est la loi n° 95-125 du 8 février 1995 qui a reconnu à l'ensemble de la juridiction administrative la possibilité de prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration.

Le juge a désormais la faculté, dans une même décision de justice, de régler le litige au fond et d'indiquer, **même d'office**, à une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public les modalités d'exécution du jugement.

L'injonction ainsi prononcée peut également être assortie d'une **astreinte**. L'astreinte est une obligation de payer une somme d'argent qui est proportionnelle au nombre de jours mis par la partie condamnée pour exécuter la décision. Pour qu'elle soit perçue, le juge doit procéder à la liquidation de l'astreinte. L'astreinte est un mécanisme incitatif.

SECTION II : LA COEXISTENCE DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR ET DU RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX

La coexistence du REP et du RPC se manifeste principalement par :

- La possible coexistence dans une même requête de conclusions en excès de pouvoir et de conclusions relevant du plein contentieux (I)
- La possible substitution d'un REP à un RPC (II)
- La possibilité d'exercer un REP contre les actes détachables d'une opération relevant du plein contentieux (III)

I. La possible coexistence dans une même requête de conclusions en excès de pouvoir et de conclusions relevant du plein contentieux

La distinction entre le REP et le RPC n'implique pas que le requérant doive présenter ses conclusions de REP et de RPC dans des requêtes différentes. **Un justiciable peut ainsi, dans une même requête, demander au juge à la fois l'annulation d'une décision et la réparation du préjudice subi du fait de cette décision.**

Cette circonstance n'a pas pour effet de donner à l'ensemble des conclusions le caractère d'une demande de plein contentieux :

« Considérant, en premier lieu, que lorsque sont présentées dans la même instance des conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision et des conclusions relevant du plein contentieux tendant au versement d'une indemnité pour réparation du préjudice causé par l'illégalité fautive que le requérant estime constituée par cette même décision, cette circonstance n'a pas pour effet de donner à l'ensemble des conclusions le caractère d'une demande de plein contentieux » (CE Sect. 9 décembre 2011 Marcou, req. n° 337255, publié au recueil).

Il en résulte que lorsque la requête comporte deux types de conclusions, des conclusions d'excès de pouvoir et des conclusions de plein contentieux, **chaque type de conclusions conserve ses propres règles de recevabilité.**

II. La possible substitution d'un REP à un RPC

A. Demande d'annulation d'une décision à objet pécuniaire

- 1) Demande d'annulation de la décision refusant le versement d'un avantage financier

Il est rappelé qu'en vertu de la jurisprudence « Lafage », le juge a la possibilité de substituer un REP à un RPC lorsque le recours vise uniquement à obtenir l'annulation d'une décision à objet pécuniaire (**voir en ce sens CE, 8 mars 1912, Lafage préc.**).

2) Demande d'annulation de la décision refusant le versement d'intérêts moratoires

En principe, le versement des intérêts moratoires relève du plein contentieux dans la mesure où une telle demande vise à réparer le préjudice issu du retard mis par l'administration à s'acquitter de ses obligations.

Problème : la qualification de recours de plein contentieux implique que le requérant soit représenté par un avocat pour effectuer une telle demande indemnitaire (sauf exceptions, cf. *infra*) ; ce qui pourrait s'avérer plus onéreux que le montant des intérêts moratoires sollicités.

Pour éviter un tel piège, le Conseil d'État a considéré, dans sa décision « Marcou » (CE Sect. 9 décembre 2011 Marcou, req. n° 337255, publié au recueil), que le requérant est recevable à demander, par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'annulation de la décision refusant le versement des intérêts moratoires :

« Considérant, en second lieu, qu'à l'occasion d'un litige portant sur le versement d'une somme d'argent, les conclusions ayant trait au principal et celles ayant trait aux intérêts sont de même nature ; qu'il en résulte que, lorsqu'un requérant est recevable à demander, par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'annulation de la décision administrative qui l'a privé de cette somme, il est également recevable à demander, par la même voie, l'annulation de la décision qui l'a privé des intérêts qui y sont attachés ».

B. REP assorti de conclusions aux fins d'injonction

Le REP assorti de conclusions aux fins d'injonction peut avoir les mêmes effets qu'un RPC.

1) Injonction tendant au versement d'un avantage financier

Outre l'annulation de la décision lui refusant le versement d'un avantage financier auquel il a droit, le requérant peut demander au juge de l'excès de pouvoir **d'enjoindre à l'administration de lui verser cet avantage financier dans un délai déterminé.**

2) Injonction tendant au versement d'intérêts moratoires

Le Conseil d'État a précisé, dans sa décision « Marcou » (CE Sect. 9 décembre 2011 Marcou, req. n° 337255, publié au recueil), que le requérant est également recevable à demander au juge de l'excès de pouvoir d'enjoindre à l'administration de lui verser les intérêts moratoires :

« Considérant ... que, lorsque le principal est dû, les intérêts sont dus de plein droit, à condition d'être demandés ; qu'il en résulte que, dans l'hypothèse où le requérant demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qui l'a privé d'une somme, il est recevable, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, à demander que soit enjoint, pour l'exécution de cette annulation, le versement des intérêts dus à compter de la réception de sa demande préalable à l'administration ou, à défaut, de l'enregistrement de sa requête introductive d'instance ; que de telles conclusions à fin d'injonction, bien qu'ayant un objet pécuniaire, ne devant pas, à peine d'irrecevabilité, être présentées par le ministère d'un avocat, aucune des conclusions à fin d'injonction de M. B...devant le juge administratif ne nécessitait un tel ministère ».

III. Le possible exercice d'un REP contre les actes détachables d'une opération relevant du plein contentieux

A. Matière électorale

En matière électorale, il est possible d'exercer un REP contre les actes « détachables » de l'opération électorale.

B. Matière contractuelle

En matière contractuelle, il est aussi possible d'exercer un REP contre les actes « détachables » du contrat.

Toutefois, la **décision d'Assemblée « Département du Tarn-et-Garonne » (CE Ass. 4 avril 2014 Département du Tarn-et-Garonne, req. n° 358994, publié au recueil)** a considérablement réduit cette possibilité :

- Seul le Préfet demeure recevable à contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, jusqu'à la conclusion du contrat, les actes détachables du contrat que sont « *le choix du cocontractant, la délibération autorisant la conclusion du contrat et la décision de le signer* ».
- Les tiers au contrat autres que le Préfet ne sont plus recevables à exercer un REP contre les actes détachables du contrat.

L'exercice d'un REP dans le cadre d'une opération contractuelle reste néanmoins toujours possible lorsque le REP tendant à l'annulation des **clauses réglementaires** du contrat (**CE Ass. 10 juill. 1996 Cayzele, req. n° 138536, publié au recueil**).

CHAPITRE IV : LE CONTENTIEUX DE LA RÉPRESSION OU DES POURSUITES

Certaines poursuites sont exercées devant les juridictions administratives compétentes en vue d'infliger des sanctions justifiées par le caractère répréhensible d'un comportement.

Trois types de juridictions administratives ont des compétences répressives : les tribunaux administratifs (**SECTION I**), les juridictions financières (**SECTION II**) et les juridictions professionnelles (**SECTION III**).

Le régime juridique du contentieux de la répression est dominé par la matière pénale (du fait qu'on cherche à punir un comportement et donc une personne) : application de l'article 6 § 3 de la Conv. EDH, des lois d'amnistie et, surtout, des principes fondamentaux de la répression pénale tels qu'ils résultent de l'article 8 DDHC et du Code pénal (« CP »). Parmi ces principes fondamentaux de la procédure répressive on retrouve le principe de l'interprétation stricte de la loi pénale (**article 111-4 CP**) ; le principe de la rétroactivité de la loi pénale plus douce (**article 112-1 al 3 CP**) ; le principe du non-cumul des peines (sauf dispositions législatives contraires, un même fait ne peut être l'objet de plus d'une seule sanction : **CE Sect, 5 mars 1954, Banque alsacienne privée**). Ces principes s'appliquent même lorsque les peines encourues sont des amendes comme c'est le cas en matière de contraventions de grande voirie (**CE, 23 juillet 1976, Dame Ruffenach**). S'applique également le principe de la personnalité des peines (**article 121-1 CP**) qui implique qu'une personne ne peut avoir à répondre que de son propre fait, consacré par Conseil d'État comme s'appliquant en matière répressive devant juge administratif (**CE, Sect, 22 décembre 2000, Société Crédit Agricole Indosuez Cheuvreux**).

SECTION I : LA COMPÉTENCE RÉPRESSIVE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN MATIÈRE DE CONTRAVENTION DE GRANDE VOIRIE

La protection du domaine public est une obligation constitutionnelle pour l'État et s'exerce notamment à travers la procédure de la contravention de grande voirie, prévue aux articles L. 2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 774-1 et suivants du code de justice administrative.

Les faits constitutifs d'une contravention de grande voirie, sur le domaine public maritime, sont définis par l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, qui dispose que « *Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende. Nul ne peut en outre, sur ce domaine, procéder à des dépôts ou à des extractions, ni se livrer à des dégradations.* »

À titre d'exemple, peuvent faire l'objet d'un procès-verbal de contravention de grande voirie sur le domaine public maritime : l'installation sans autorisation d'équipements tels que parasols, matelas ou chaises pliantes (**CE, 29 mai 1974, M. Muscinesi**), l'exécution de travaux (**CE, 29 avril 1987, Entreprise Lefort**) ou l'occupation de constructions sans droit ni titre (**CE, 29 mai 1996, M. Gaggioli**), ou encore la pollution par des produits pétroliers (**CE, 30 septembre 2005, M. Cacheux**).

La responsabilité du contrevenant est engagée en cas d'atteinte à l'intégrité du domaine (détérioration, pollution, etc.) ou à sa destination (occupation sans titre, stationnement illégal).

La personne qui peut être poursuivie est soit celle qui a commis, soit celle pour le compte de laquelle a été commise l'infraction, soit celle sous la garde de laquelle se trouvait l'objet qui a été la cause de la contravention (**CE, Sect., 5 juillet 2000, Chevallier**). Il peut s'agir d'une personne morale y compris de droit public.

Les contraventions de grande voirie tendent d'abord à réparer les dommages causés au domaine public. Le juge saisi alloue des dommages et intérêts, dont le montant ne saurait être contesté que s'il présente un caractère anormal.

Le Conseil d'État reconnaît la possibilité pour le juge de moduler même sans texte, eu égard à la gravité de la faute commise, le montant de l'amende qu'il inflige à la suite d'une contravention de grande voirie. Une limite : ce montant doit se situer entre le plancher et le plafond prévus par les textes (CE 25 oct. 2017, Préfet du Pas-de-Calais).

Peut également être ordonnée la remise en état du domaine, qui résultera de travaux exécutés soit par le contrevenant, soit d'office par l'administration.

La phase administrative des poursuites s'ouvre par la constatation de l'infraction, donnant lieu à procès-verbal. Le Préfet, qui dispose d'une compétence exclusive pour poursuivre, doit notifier copie de ce document au contrevenant dans les dix jours et saisir le Tribunal administratif. Sauf textes contraires, le Président du Tribunal est saisi comme juge du fond par le Préfet ou comme juge des référés par le maître du domaine. Il existe des exceptions à cette compétence exclusive du Préfet notamment en matière de domaine public fluvial. C'est ici en effet le président de l'établissement public Voie navigable de France, qui est seul compétent pour engager les poursuites (**CE, 8 octobre 1993, Lévy**).

L'action publique se prescrit par un an, mais la réparation du dommage peut être recherchée sans condition de délai. Si le préfet a l'obligation de poursuivre, il garde la possibilité de se désister. Par application des règles ordinaires, la juridiction territorialement compétente est celle dans le ressort de laquelle se trouve le bien immobilier faisant l'objet du litige (CJA, art. R. 312-7).

À l'issue de l'instruction, la personne poursuivie sera soit relaxée, soit condamnée.

Le jugement du Président du Tribunal administratif peut être déféré à une Cour administrative d'appel.

SECTION II : LA COMPÉTENCE RÉPRESSIVE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Nous verrons la compétence répressive de la CDBF (I), des CRC (II) et de la Cour des comptes (III).

I. La Cour de discipline budgétaire et financière

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été créée par la loi du 25 septembre 1948, afin de sanctionner les ordonnateurs coupables de fautes lourdes ou d'irrégularités dans la gestion des finances publiques. Relèvent ainsi de la compétence de la CDBF les **ordonnateurs ayant participé à des actes de gestion**.

Elle est composée de manière mixte de magistrats de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'État.

Les sanctions prononcées par la CDBF consistent en des amendes et, le cas échéant, en la publication des arrêts de condamnation.

Les arrêts de la CDBF sont susceptibles de recours en cassation devant le Conseil d'État.

II. Les Chambres régionales des comptes

Les chambres régionales des comptes (CRC) jugent les comptes des comptables publics locaux.

Elles peuvent infliger aux comptables publics locaux des amendes pour retard dans la production des comptes. Elles peuvent aussi infliger aux comptables de fait des amendes pour gestion de fait.

Les jugements rendus par les CRC relèvent en appel de la Cour des comptes et en cassation du Conseil d'État.

III. La Cour des comptes

La Cour juge les comptes des comptables publics.

Elle peut infliger aux comptables publics des amendes pour retard dans la production des comptes. Elle peut aussi infliger aux comptables de fait des amendes pour gestion de fait.

Les arrêts rendus par la Cour des comptes relèvent en cassation du Conseil d'État.

SECTION III : LA COMPÉTENCE RÉPRESSIVE DES JURIDICTIONS PROFESSIONNELLES

Les juridictions professionnelles sont diverses et ont en charge d'assurer la discipline d'une profession libérale (juridictions ordinales en particulier) ou d'un corps déterminé de fonctionnaires. La répression ne se traduit pas par le prononcé d'amendes mais par des sanctions disciplinaires professionnelles analogues à celles infligées par

l'Administration dans la fonction publique mais avec un caractère pénal. Elles peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit d'exercer l'activité intéressée. Le principe est que la juridiction disciplinaire est saisie de l'ensemble du comportement professionnel de la personne (**CE, 20 mai 2000, Tran**).

CHAPITRE V : LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

La QPC n'est pas un recours contentieux à proprement parler mais bien un « incident de procédure » permettant de contrôler la constitutionnalité *a posteriori* d'une loi (**Section I**).

La QPC répond à des conditions bien définies (**Section II**) avant de pouvoir être envoyée au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État (**Section III**).

SECTION I : UN CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ A POSTERIORI D'UNE LOI

Après une présentation rapide de la QPC (**I**) et du rôle du Conseil d'État (**II**), il conviendra d'en analyser les effets sur la théorie de la loi-écran (**III**).

I. Présentation de la QPC

La **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** a introduit dans la Constitution un nouvel **article 61-1** :

« Lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé »

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ».

La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution a précisé les modalités d'application de la nouvelle procédure.

Il résulte de l'article 61-1 de la Constitution que :

- C'est à l'occasion d'une instance principale qu'un justiciable peut soulever devant le juge administratif le moyen tiré de ce qu'une « **disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit** ».
- Ce moyen peut être soulevé **pour la première fois en première instance, en appel ou en cassation**.
- Ce moyen **ne peut pas être relevé d'office par le juge administratif**
- Le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que **sur renvoi du Conseil d'État, qui joue ainsi un rôle de filtre**

A la lecture de l'article 61-1 de la Constitution, il apparaît clairement que **la QPC ne constitue pas un recours contentieux**. En effet, la QPC ne peut pas constituer l'objet principal de la requête mais seulement « *l'accessoire jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel en soit, le cas échéant, saisi* » (**Cons. const., 3 déc. 2009, n° 2009-595 DC**).

Il en résulte **qu'une requête introduite devant une juridiction administrative et visant à l'abrogation d'une disposition législative inconstitutionnelle en dehors de tout litige est irrecevable**.

II. Conseil d'État et QPC

En confiant au Conseil d'État le soin d'apprécier si la QPC doit être ou non posée au Conseil constitutionnel, la révision du 23 juillet 2008 marque une nouvelle étape dans les relations entre la Haute juridiction et la norme suprême constitutionnelle.

Le Conseil d'État devient en quelque sorte une « juridiction constitutionnelle » :

- Le Conseil d'État joue un rôle de « juge constitutionnel négatif » (A. GIRARDET, colloque 16 févr. 2009 : PUAM, 2009, p. 204), en ce sens qu'il peut rejeter les griefs d'inconstitutionnalité soulevés devant lui et refuser de renvoyer la QPC.
- En revanche, il ne joue pas un rôle de « juge constitutionnel positif » car seul le Conseil constitutionnel a le pouvoir de déclarer une disposition législative contraire à la Constitution.

III. La QPC comme exception à la théorie de la loi-écran

Selon la **théorie de la loi écran**, le **juge administratif ne peut contrôler au regard de la Constitution un acte administratif pris sur le fondement d'une loi** dès lors que cette dernière, expression de la volonté générale, forme un « écran » entre l'acte administratif et la Constitution (CE, Sect., 6 novembre 1936, Arrighi).

L'article 61-1 de la Constitution limite l'application de cette théorie de la loi-écran :

- La QPC met fin à l'application de la théorie de la loi-écran dans l'hypothèse où la disposition législative critiquée méconnaît un droit ou une liberté que la Constitution garantit.
- Dans les autres cas, la théorie de la loi écran continue à s'appliquer.

Abrogation implicite de la loi par la Constitution, lorsque la Constitution est postérieure à la loi :

Avant l'institution de la QPC, le Conseil d'État avait apporté **des tempéraments à la théorie de la loi écran**, grâce à la technique de **l'abrogation implicite de la loi par la Constitution, lorsque la Constitution est postérieure à la loi** : « *Considérant que s'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité d'une loi aux dispositions constitutionnelles en vigueur à la date de sa promulgation, il lui revient de constater l'abrogation, fût-elle implicite, d'un texte de loi qui découle de ce que son contenu est inconciliable avec un texte qui lui est postérieur, que celui-ci ait valeur législative ou constitutionnelle* » (CE 21 novembre 2005 Boisvert, req. n° 287217, publié au recueil).

Cette technique de l'abrogation implicite de la loi par la Constitution n'est pas récente car elle avait déjà été utilisée par le Conseil d'État dans la décision « Eky » de 1960 (CE Sect. 12 février 1960 Société Eky, req. n° 46922 et n° 46923, publié au recueil).

SECTION II : CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DE LA QPC

Les conditions de recevabilité d'une QPC sont identiques en première instance, en appel ou en cassation, lorsque la juridiction est saisie pour la première fois.

Elles ont été résumées par le Conseil constitutionnel :

*« Pour exercer le droit qui lui est reconnu par l'article 61-1 de la Constitution, toute partie à une instance doit, devant la juridiction saisie, **spécialement désigner, dans un écrit distinct et motivé, d'une part, (...) les dispositions législatives qu'elle estime applicables au litige ou à la procédure et dont elle soulève l'inconstitutionnalité et, d'autre part, ceux des droits ou libertés que la Constitution garantit auxquels ces dispositions porteraient atteinte** » (Cons. const., 26 juill. 2013, n° 2013-334/335 QPC).*

Après avoir préalablement déterminé devant quelles juridictions la QPC peut être soulevée (I), on verra que la juridiction saisie ne peut examiner la QPC que si elle peut examiner au fond la requête (II). Dans le cadre d'un référé d'urgence, le juge des référés peut, en outre, subordonner l'examen de la QPC au respect de la condition d'urgence (III).

Toutes les parties à un litige peuvent soulever une QPC (IV) sans aucune condition de délai (V).

Toutefois, la QPC doit répondre à des conditions de forme (VI) et de fond (VII) pour être déférée au Conseil d'État puis, enfin, au Conseil constitutionnel.

I. Les juridictions devant lesquelles peut être soulevée une QPC

Outre les **juridictions de droit commun**, l'ensemble des **juridictions administratives spécialisées** relevant du Conseil d'État peuvent également être saisies d'une QPC (Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière, chambres régionales des comptes, Cour nationale du droit d'asile, etc.).

En revanche, **une QPC ne peut pas être soulevée devant le Tribunal des conflits**, ce dernier ne relevant ni du Conseil d'État ni de la Cour de cassation. **Une QPC présentée devant cette juridiction est par conséquent irrecevable :**

« Considérant qu'il résulte de la combinaison de l'article 61-1 de la Constitution et de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1607 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, issu de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, qu'une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être présentée que devant les juridictions qui relèvent du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ; que dès lors, une telle question ne peut être présentée devant le Tribunal des conflits ; qu'ainsi la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A est en tout état de cause irrecevable » (T. confl., 4 juillet 2011, Jacques Bidalou c/ min. Budget, req. n° C3803, publié au recueil).

II. Une QPC irrecevable lorsque la requête ne peut pas être examinée au fond

La QPC ne pourra être examinée que si les conclusions principales de la requête peuvent être examinées au fond ; ce qui n'est pas le cas lorsque celle-ci souffre de désistement (A), d'incompétence (B), de non-lieu à statuer (C) ou enfin d'irrecevabilité (D).

A. QPC et désistement du requérant

Il n'y a pas lieu pour le Conseil d'État de se prononcer sur une QPC transmise par une juridiction lorsque le requérant devant cette juridiction a annoncé se désister de ses conclusions et que celle-ci a donné acte de ce désistement (**CE, 31 mars 2014, commune Saint-Germain-en-Laye**).

Tel n'est pas le cas, en revanche, lorsqu'il n'a pas été formellement donné acte de ce dernier (**CE, 1er février 2012, Commune Angles**).

B. QPC et incompétence de la juridiction

Si la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des conclusions présentées, le juge administratif rejette les conclusions sans qu'il soit besoin de statuer sur la QPC soulevée (**CE, 31 mai 2012, Fédération nationale du portage salarial**).

En revanche, si le Conseil d'État est saisi d'une QPC soulevée à l'occasion d'un litige qui relève de la compétence d'une autre juridiction administrative, il peut, dans le délai de trois (3) mois, renvoyer le dossier avec la QPC à la juridiction compétente, ou se prononcer lui-même sur la QPC et renvoyer ultérieurement l'affaire à la juridiction compétente (**CE, 29 avril 2013, Bosc**).

C. QPC et non-lieu à statuer

En cas de non-lieu à statuer, le juge administratif ne transmet pas la QPC (**CE, 4 février, 2013, Laurent**).

D. QPC et irrecevabilité de la requête

Lorsque les conclusions d'une requête ne sont pas recevables, le juge administratif n'a pas à se prononcer sur la QPC présentée à son soutien (**CE, 18 septembre 2011, Société Alsass et a.**).

Le juge administratif peut toutefois en décider autrement et choisir de se prononcer sur une QPC sans statuer au préalable sur la recevabilité de la requête (**CE, 21 novembre 2014, Société mutuelle des transports assurances**).

III. QPC et référé

Une QPC peut être soulevée dans le cadre d'un référé d'urgence, comme le référé-suspension ou le référé-liberté.

Comme pour la requête au fond, le juge des référés ne va examiner la QPC qu'après avoir vérifié l'absence de désistement, la compétence de la juridiction administrative, l'absence de non-lieu à statuer et la recevabilité de la requête.

Mais il pourra également rejeter la QPC sans l'examiner en cas de défaut d'urgence, condition spécifique aux référés d'urgence (CE 28 janvier 2022, req. n° 457987, publié au recueil).

IV. Les conditions tenant à l'auteur de la QPC

Toutes les parties au litige peuvent soulever une QPC.

Comme tout moyen, la QPC émanera souvent du requérant ; elle peut également être soulevée par le défendeur à l'appui de conclusions reconventionnelles ou afin de contester le bien-fondé de la requête.

Un intervenant peut également venir appuyer une QPC déjà soulevée dès lors que la condition de l'intérêt pour intervenir est remplie.

Un intervenant n'est néanmoins pas recevable à soulever de sa propre initiative une QPC qui n'aurait pas été invoquée par l'une des parties (**CE, 22 février 2013, Zoia**). Cette dernière jurisprudence vise à empêcher « qu'un intervenant décentre le procès en soulevant une QPC » et qu'il devienne ainsi « maître du terrain, puis maître du temps et finalement maître du cadre de l'instance » (concl. D. Botteghi).

En résumé : « la QPC, comme le procès dans lequel elle s'inscrit, est la chose des parties, et d'elles seules » (J. LESSI et L. DUTHEILLET de LAMOTHE, « Cinq ans de QPC devant le juge administratif : retour d'expérience » : *AIDA* 2015, p. 755). Notons toutefois, que « *doit être regardée comme une partie à l'instance, ayant à ce titre qualité pour soulever une telle question, la personne qui a été invitée par la juridiction à présenter des observations et qui, si elle ne l'avait pas été, aurait eu qualité pour former tierce opposition contre cette décision* » (**CE, 30 mars 2015, Nathalie Kosciusko-Morizet**).

V. Les conditions tenant aux délais

Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porterait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution **peut être présenté à tout moment de l'instruction**.

Lorsque le moyen est soulevé après la clôture de l'instruction, le juge administratif n'est toutefois pas tenu de rouvrir cette dernière dès lors que la QPC ne constitue pas en soi une circonstance nouvelle de fait ou de droit au sens de la jurisprudence du Conseil d'État relative aux productions intervenant postérieurement à la clôture de l'instruction (**CE, 19 mai 2010, Cimade et Gisti ; CE, 27 février 2004, Préfet Pyrénées-Orientales**).

Il a néanmoins la **faculté de le faire « dans l'intérêt d'une bonne justice »** :

*« Lorsqu'il est saisi, postérieurement à la clôture de l'instruction, d'une note en délibéré posant une **question prioritaire de constitutionnalité**, il appartient dans tous les cas au juge administratif d'en prendre connaissance avant la séance au cours de laquelle sera rendue la décision. En dehors des hypothèses où il est tenu de rouvrir l'instruction à peine d'irrégularité de sa décision, c'est-à-dire de celles où cette note contient l'exposé soit d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit d'une circonstance de droit nouvelle ou qu'il devrait relever d'office, le juge a toujours la faculté, dans l'intérêt d'une bonne justice, de rouvrir l'instruction. Lorsque le juge use de cette dernière faculté et rouvre l'instruction dans l'intérêt d'une bonne justice, la*

question prioritaire de constitutionnalité posée est recevable, nonobstant le fait que la partie qui la soulève n'invoque aucune circonstance qu'elle n'était pas en mesure de faire valoir avant la clôture de l'instruction, ni aucune circonstance de droit nouvelle que le juge devrait relever d'office » (CE, 28 janvier 2011, Huchon).

Enfin, et dès lors qu'elle n'est enfermée dans aucune condition de délai, la QPC ne peut se voir opposer la jurisprudence Intercopie en vertu de laquelle les moyens tirés d'une cause juridique distincte de celle invoquée dans le délai du recours sont irrecevables (CE, 20 février 1953, Société Intercopie).

VI. Les conditions de forme tenant à la présentation d'un mémoire distinct et motivé

Pour être recevable, la QPC doit répondre à une condition de forme qui lui est propre, à savoir être présentée **dans un mémoire distinct et motivé**, quel que soit le stade de la procédure.

L'article R. 771-3 du CJA dispose, en effet, que :

*« Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est soulevé, conformément aux dispositions de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, **à peine d'irrecevabilité, dans un mémoire distinct et motivé. Ce mémoire, ainsi que, le cas échéant, l'enveloppe qui le contient, portent la mention : " question prioritaire de constitutionnalité " ».***

La présentation d'un mémoire distinct permet de ne pas retarder l'instruction en permettant un traitement rapide et « prioritaire » de la QPC et de bien distinguer matériellement ce qui relève du juge administratif et de ce qui relève du Conseil constitutionnel. En effet le Conseil constitutionnel n'étant pas compétent pour connaître de l'instance en cours, seul l'écrit ou le mémoire « distinct et motivé » peut et doit lui être transmis (Cons. const., 3 déc. 2009, n° 2009-595 DC).

Le mémoire distinct doit comporter exclusivement des moyens d'inconstitutionnalité. Devrait être par conséquent jugé irrecevable un mémoire distinct comportant, outre les moyens d'inconstitutionnalité, des moyens relatifs à la méconnaissance d'une convention internationale, y compris dirigés à l'encontre des mêmes dispositions législatives. En revanche, peut être contestée dans un même mémoire distinct la conformité à la Constitution de plusieurs dispositions législatives, comme l'a implicitement jugé le Conseil d'État (CE, 14 avr. 2010, Khedidja et Mokhtar).

Ensuite, la seule invocation de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative n'est pas suffisante pour regarder le mémoire comme étant dûment motivée. Le demandeur doit en effet préciser les droits et libertés garantis par la Constitution auxquels la disposition législative porte atteinte ainsi que les arguments qui fondent cette analyse. Conformément aux règles de droit commun, un moyen tiré de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative dépourvu de précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé sera, pour cette raison, écarté (CE, 18 juin 2010, Lynda Ratiba B.). Dès lors, une QPC « qui se borne à soutenir, sans autre précision, que les dispositions législatives contestées sont contraires à un principe constitutionnel est dépourvue des précisions permettant d'apprécier s'il y a lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel » (CE, 12 juill. 2013, Bertella-Geffroy).

Enfin, conformément à l'article R. 771-3 du Code de justice administrative, le mémoire distinct et motivé, ainsi que, le cas échéant, l'enveloppe qui le contient, doit porter la mention « question prioritaire de constitutionnalité » même si cette omission n'a pour effet de rendre la QPC irrecevable. L'intérêt est, en fait, pratique. Une telle mention facilite le travail du greffe et permet de donner à la QPC, dès sa réception, un traitement rapide.

VII. Les conditions de fond tenant au champ d'application de la QPC

Après avoir procédé à l'examen des questions préalables et vérifié la recevabilité de la QPC, le juge administratif est tenu de s'assurer que le moyen d'inconstitutionnalité soulevé entre dans le champ d'application de la QPC défini par l'article 61-1 de la Constitution.

Aux termes de cet article, la QPC a pour seul objet de contester une disposition législative **(A)** portant atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit **(B)**.

Toute autre question doit être par conséquent rejetée. Ainsi, **une QPC ne peut avoir pour objet d'interroger le Conseil constitutionnel, à titre préjudiciel, sur l'interprétation d'une norme constitutionnelle** en vue de son application dans un litige (CE, 16 avril 2010, Virassamy).

A. Les dispositions législatives pouvant être contestées à l'appui d'une QPC

D'un point de vue organique, toutes les dispositions ayant valeur législative, quel que soit leur auteur, peuvent être contestées au titre de l'article 61-1 de la Constitution : dispositions figurant dans les lois ordinaires, les ordonnances ratifiées des articles 38 et 74-1 de la Constitution, les actes pris dans des matières législatives par le président de la République au titre de l'article 16 de la Constitution. Soulignons, à ce titre, que tant qu'elles n'ont pas subi la procédure de « délégalisation » prévue à l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, les dispositions réglementaires contenues dans une loi constituent des « textes de forme législative » susceptibles de faire l'objet d'une QPC.

Compte tenu des objectifs assignés à la procédure de l'article 61-1 de la Constitution, une QPC peut porter sur une disposition législative abrogée, dès lors qu'elle est applicable au litige (CE, 23 juillet. 2010, Guibourt). Le Conseil constitutionnel l'a expressément admis : *« la modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne prive pas un justiciable du droit de voir examiner, à sa demande, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative méconnaît les droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 de ce texte. En effet, la modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle à ces droits et libertés. Elle n'ôte donc pas son effet utile à la procédure voulue par le constituant, et par suite, ne peut faire obstacle, par elle-même, à la transmission de la question au Conseil constitutionnel au motif de l'absence de caractère sérieux de cette dernière »* (Cons. const., 23 juillet 2010, n° 2010-16 QPC).

Certaines dispositions sont *de facto* exclues du champ d'application de la QPC telles que les lois constitutionnelles ; les lois adoptées par référendum (Cons const., 25 avril 2014, n° 2014-392 QPC) ; les dispositions d'une loi ayant pour unique objet de permettre la ratification d'un traité ; les lois de programmation qui déterminent les objectifs de l'action de l'État ; les lois d'habilitation ; les ordonnances non ratifiées qui ont de ce fait le caractère d'un acte réglementaire (Cons. const., 10 février 2012, n° 2012-219 QPC) ou encore, de façon plus générale, les dispositions d'une loi qui sont dépourvues de toute portée normative.

Le Conseil constitutionnel se refusant à contrôler, dans le cadre du contrôle qu'il exerce *a priori*, la constitutionnalité d'une loi se bornant à transposer fidèlement une directive, sous la seule réserve que cette dernière n'aillent pas « à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France » (Cons. const., 27 juill. 2006, n° 2006-540 DC, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information), il a estimé qu'il ne lui appartenait pas davantage de statuer sur de telles dispositions dans le cadre d'une QPC lorsque les trois conditions étaient remplies : la disposition législative se borne à transposer fidèlement les dispositions d'une directive, les dispositions de la directive sont précises et inconditionnelles et, enfin, les dispositions ne mettent pas en cause une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France (Cons. const., 17 déc. 2010, n° 2010-79 QPC). Prenant acte de cette décision, le Conseil d'État a estimé que lorsque les trois conditions étaient remplies, la QPC ne présentait pas de caractère sérieux. *« En ce cas, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par cette directive des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne »* (CE, 8 juillet 2015, n° 390154, de Praingy). Par conséquent, en l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, il n'appartient pas au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC soulevée sur des dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions précises et inconditionnelles d'une directive de l'Union européenne (CE, 14 septembre 2015, Société NotreFamille.com).

B. Les droits et les garanties entrant dans le champ de la QPC

Conformément aux dispositions de l'article 61-1 de la Constitution, une QPC ne peut être soulevée que lorsqu'une disposition législative porte atteinte aux « *droits et libertés que la Constitution garantit* ». Ces derniers sont répartis dans l'ensemble du « *bloc de constitutionnalité* » qui comprend, outre les articles du corps de la Constitution : la Déclaration de 1789, les principes particulièrement nécessaires à notre temps énoncés par le préambule de la Constitution de 1946, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, la

Charte de l'environnement et, enfin, les droits et libertés figurant implicitement dans la Constitution consacrés par le Conseil constitutionnel. Pour autant, la notion demeure floue.

Il n'existe aucune liste exhaustive des droits et des libertés entrant dans le champ d'application d'une QPC.

Il appartient donc ainsi au « Conseil constitutionnel (...) de déterminer ce qu'il convient d'entendre par les droits et libertés », au sens de l'article 61-1 de la Constitution (concl. J. Boucher sur **CE, 23 avril 2010, SNC Kimberly-Clark**).

Au premier rang des principes invocables dans le cadre d'une QPC figurent, sans que la liste ne puisse être regardée comme exhaustive :

- Le principe d'égalité devant la loi (Cons. const., 28 mai 2010, n° 2010-1 QPC) ;
- Le principe d'égalité devant l'impôt (Cons. const., 17 sept. 2010, n° 2010-28 QPC) ;
- Le principe d'égalité devant les charges publiques (Cons. const., 9 juill. 2010, n° 2010-11 QPC) ;
- Le principe d'égalité devant la justice (Cons. const., 23 juill. 2010, n° 2010-15/23 et n° 2010-16 QPC) ;
- Le principe d'égal accès aux emplois publics (Cons. const., 6 août 2010, n° 2010-20/21 QPC) ;
- Le principe d'indépendance de la justice (Cons. const., 2 juill. 2010, n° 2010-10 QPC) ;
- Le principe d'impartialité des juridictions (Cons. const., 25 mars 2011, n° 2010-110 QPC) ;
- Le principe des droits de la défense (Cons. const., 23 juill. 2010, n° 2010-15/23 QPC) ;
- Le principe de présomption d'innocence (Cons. const., 30 juill. 2010, n° 2010-14/22 QPC) ;
- Le droit à un recours juridictionnel effectif (Cons. const., 11 juin 2010, n° 2010-2 QPC) ;
- Le droit à un procès équitable (Cons. const., 29 sept. 2010, n° 2010-38 QPC) ;
- Le principe de non-rétroactivité de la loi pénale et principe de séparation des pouvoirs (Cons. const., 30 juill. 2010, n° 2010-19/27 QPC) ;
- Les principes de la nécessité et de l'individualisation des peines (Cons. const., 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC) ;
- Le principe de légalité des délits et des peines (Cons. const., 13 janv. 2011, n° 2010-74 QPC) ;
- Le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce (Cons. const., 3 déc. 2010, n° 2010-74 QPC) ;
- La protection de la liberté individuelle (Cons. const., 22 juill. 2010, n° 2010-14/22 QPC) ;
- La liberté d'aller et venir (Cons. const., 9 juill. 2010, n° 2010-13 QPC) ;
- La liberté d'expression (Cons. const., 28 mai 2010, n° 2010-3 QPC) ;
- Le pluralisme des courants d'idées et d'opinions (Cons. const., 21 févr. 2012, n° 2012-233 QPC) ;
- Le droit de propriété (Cons. const., 18 juin 2010, n° 2010-5 QPC) ;
- Les droits de la propriété intellectuelle et la liberté de communication (Cons. const., 6 oct. 2010, n° 2010-45 QPC) ;
- Le respect de la vie privée (Cons. const., 16 sept. 2010, n° 2010-25 QPC) ;
- Le droit à une vie familiale normale (Cons. const., 6 oct. 2010, n° 2010-39 QPC) ;
- La sauvegarde de la dignité de la personne (Cons. const., 22 juill. 2010, n° 2010-14/22 QPC) ;
- Le principe d'inviolabilité du corps humain (Cons. const., 16 sept. 2010, n° 2010-25 QPC) ;
- La liberté d'entreprendre (Cons. const., 6 oct. 2010, n° 2010-45 QPC) ;
- La liberté d'association (Cons. const., 28 mai 2010, n° 2010-3 QPC) ;
- La liberté contractuelle (Cons. const., 7 oct. 2011, n° 2011-177 QPC) ;
- La liberté syndicale et le droit à la participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises (Cons. const., 7 oct. 2010, n° 2010-42 QPC) ;
- La garantie d'indépendance des enseignants-chercheurs (Cons. const., 6 août 2010, n° 2010-20/21 QPC) ;
- Le principe de libre administration des collectivités territoriales (Cons. const., 2 juill. 2010, n° 2010-12 QPC) ;
- Le principe de laïcité (Cons. const., 21 févr. 2013, n° 2012-297 QPC).

SECTION III : LES CONDITIONS DE TRANSMISSION DE LA QPC AU CONSEIL D'ÉTAT PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF ET LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL

Dès lors que la QPC entre dans le champ d'application précitée, les Tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel sont tenus d'examiner si le moyen soulevé répond aux trois conditions cumulatives suivantes pour être transmise au Conseil d'État : la disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites (I) ; elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances (II) ; la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux (III).

I. Dispositions applicables au litige ou à la procédure

La disposition législative contestée ne doit pas nécessairement « commander l'issue du litige » mais doit simplement être applicable à ce dernier.

La première condition de transmission de la QPC au Conseil d'État doit être considérée comme satisfaite dès lors que la disposition est « susceptible » d'être interprétée comme applicable au litige, comme le souligne le recours à l'expression « non dépourvue de lien avec les termes du litige » (V. par exemple, **CE, 2 février 2012, Mme Le Pen** ; **CE, 8 octobre 2010, Daoudi**).

La disposition législative contestée qui ne serait pas entrée en vigueur du fait de l'absence de dispositions réglementaires nécessaires à son application ne peut être, en principe, considérée comme « applicable au litige » (**CE, 28 avril 2014, Issaev** ; **Cons. const., 10 février 2012, n° 2011-219 QPC**). De même, le juge ne peut se prononcer sur la QPC en tant qu'elle porte sur une disposition législative dans une rédaction qui n'était pas en vigueur à la date de l'acte attaqué et sur laquelle ne s'est pas fondé l'auteur de ce dernier (**CE, 7 octobre 2010, Berreterot**).

II. Dispositions ne devant pas avoir été déjà déclarées conformes à la constitution par le Conseil constitutionnel

La deuxième condition de transmission est que la disposition n'ait « *pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* ».

Un « changement des circonstances » peut être caractérisé en cas d'inscription de nouveaux droits ou de nouvelles libertés dans la norme suprême ; l'intégration, par exemple, dans le Préambule de la Constitution, de la Charte de l'environnement, a pu potentiellement rendre inconstitutionnelles des dispositions déclarées autrefois conformes. Le Conseil d'État a ainsi estimé que « *les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, relatives à la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, ne sont applicables, eu égard à leur objet, qu'aux lois postérieures à leur entrée en vigueur. Dès lors, leur édicton ne saurait constituer un changement dans les circonstances de droit de nature à justifier un nouvel examen par le Conseil constitutionnel* » (**CE, 20 avril 2011, Dpt Seine-Saint-Denis et Dpt Hérault**). A contrario, l'inscription d'un nouvel alinéa à l'article 4 la Constitution, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 juillet 2008, a pu être regardée comme un « changement des circonstances » par le Conseil constitutionnel justifiant le réexamen de dispositions relatives à la publicité des parrainages des candidats à l'élection présidentielle (**Cons. const., 21 févr. 2012, n° 2012-233 QPC**).

Un « changement des circonstances » peut être caractérisé, plus largement, en cas de modification du cadre juridique existant. Ainsi, la modification des dispositions législatives contestées depuis leur déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel, peut être regardée également comme traduisant un « changement des circonstances de droit » (**CE, 9 juillet 2010, Mathieu**).

De même, constitue un changement des circonstances de droit le fait qu'une disposition à laquelle renvoie la disposition attaquée ait été modifiée ou censurée (**Cons. const., 13 juillet 2012, n° 2012-264 QPC ; Cons. const., 6 mai 2011, n° 2011-125 QPC**). La Haute instance a également jugé qu'une évolution de sa propre jurisprudence pouvait constituer un changement des circonstances de droit (**Cons. const., 5 juillet 2013, n° 2013-331 QPC**).

Le juge constitutionnel a en outre précisé que si une évolution de la jurisprudence administrative ou judiciaire, et en particulier une évolution de l'interprétation jurisprudentielle de la disposition contestée, peut constituer un changement des circonstances de droit, encore faut-il pour cela que cette jurisprudence ait été confirmée par le Conseil d'État ou la Cour de cassation. Ainsi, une jurisprudence dégagée par la Cour nationale du droit d'asile, qui n'a pas été soumise au Conseil d'État, ne peut a priori être qualifiée de « changement des circonstances » au sens de l'article 23-2 (**Cons. const., 8 avril 2011, n° 2010-120 QPC**).

La circonstance que le Conseil constitutionnel ait déclaré conforme une disposition législative en l'examinant au regard d'un autre moyen d'inconstitutionnalité que celui soulevé dans le cadre de la QPC est sans incidence : la deuxième condition de transmission ne peut être considérée comme remplie, sauf encore une fois changement des circonstances (**CE, 19 mai 2010, Commune Buc ; Cons. const., 2 juillet 2010, n° 2010-9 QPC**). En effet, contrairement à la procédure administrative contentieuse, le Conseil constitutionnel a de très larges pouvoirs pour soulever d'office tout moyen d'inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel peut même être saisi par les autorités compétentes sans que ces dernières ne motivent leurs saisines. Dans ce cas, le Conseil va utiliser dans sa décision la formule « *considérant que les auteurs de la saisine n'ont développé à l'appui de celle-ci aucun moyen particulier* » (**Cons. const., déc. n° 86-211 DC, 26 août 1986**) pour bien signifier que la discussion constitutionnelle provient de conclusions soulevées d'office par lui. Une saisine ne comportant aucun moyen particulier est donc, contrairement à la saisine des juridictions de droit commun, non seulement recevable mais également de nature à régler la question sur le fond. C'est pourquoi il y a une présomption d'analyse d'office de tous les moyens d'inconstitutionnalité lorsque le Conseil constitutionnel rend une décision de conformité à la Constitution même lorsque des moyens précis ont été invoqués par les auteurs de la saisine.

De même, et en raison de l'autorité qui s'attache, en vertu de l'**article 62 de la Constitution**, aux décisions du Conseil constitutionnel, une déclaration d'inconstitutionnalité relative à des dispositions législatives doit être regardée comme s'appliquant également aux dispositions « identiques, dans leur substance et dans leur rédaction » qui pourraient figurer dans un autre texte. Dans ce cas, le requérant peut bénéficier des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel, sans qu'il soit besoin de saisir ce dernier (**CE, 16 janvier 2015, Société Métropole Télévision**).

Enfin, il se peut que les dispositions législatives visées par la question prioritaire de constitutionnalité aient été examinées « par ricochet » par le Conseil constitutionnel saisi de la constitutionnalité d'une loi postérieure les modifiant. Dans ce cas, le juge administratif estime que, dès lors que les dispositions initiales n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel, cette circonstance ne fait pas par elle-même obstacle à l'examen de la QPC (**CE, 26 juillet 2011, Société Renault Trucks**). Le Conseil d'État pourra en revanche se fonder sur cette décision dans le cadre de l'examen du caractère sérieux de la question.

III. La question ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux

Dans le cadre de l'examen de la troisième et dernière condition tenant au caractère sérieux de la question, il appartient aux juridictions relevant du Conseil d'État d'écarter uniquement les « questions fantaisistes, dilatoires ou dépourvues de consistance ». En d'autres termes, **dès lors que les deux premières conditions sont remplies et que la question n'est pas manifestement infondée, la juridiction est tenue de la transmettre au Conseil d'État.**

SECTION IV : LA TRANSMISSION AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Si elle estime que les trois conditions précitées sont respectées, la juridiction administrative saisie de la QPC la transmet au Conseil d'État et doit, en principe, surseoir à statuer sur le litige principal. En ce sens, la transmission de la question au Conseil d'État constitue un incident de procédure. Pour autant, le cours de l'instruction n'est pas suspendu et la juridiction peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires.

Si, au contraire, ces conditions ne sont pas réunies, la juridiction tranche le litige sans transmettre la QPC. La décision de ne pas transmettre la QPC peut être contestée par le justiciable à l'occasion de l'appel ou du pourvoi en cassation exercé contre la décision rendue par le juge du fond sur le litige principal.

Le Conseil d'État dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel. À défaut, ce dernier est automatiquement saisi de la question.

Dans le cadre de son office de « juge du filtre », le Conseil d'État procède lui aussi à un examen approfondi des conditions de renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel à savoir :

- La disposition législative dont la constitutionnalité est contestée doit être applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites : condition commune aux juges du fond et au Conseil d'État ;
- La disposition législative contestée ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances : condition également commune aux juges du fond et au Conseil d'État ;
- La question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux : l'examen du caractère « sérieux » de la question est devant le Conseil d'État un critère ou une condition plus stricte que celle applicable et appliquée devant les juges du fond ; ces derniers n'écarteront que les questions manifestement infondées ou ne laissant aucun doute sur le fait que le Conseil constitutionnel serait conduit à ne pas censurer la disposition législative sur le fondement des griefs invoqués. À l'inverse, le Conseil d'État juge si la question mérite d'être soumise ou non au Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État peut être amené à statuer sur le renvoi d'une QPC au Conseil constitutionnel sur saisine directe, lorsqu'une QPC est soulevée pour la première fois devant lui et qu'il statue comme juge de premier ressort, d'appel ou de cassation (**Ord. n° 58-1067, 7 novembre 1958, art. 23-5**) mais aussi lorsqu'est contestée, à l'occasion d'un recours en appel ou d'un pourvoi en cassation formé devant lui, la décision de refus de transmission d'une QPC (art. R.771-16 du CJA).

Comme toutes les décisions juridictionnelles, les décisions du Conseil d'État statuant sur le renvoi d'une QPC doivent être motivées. La motivation des décisions de renvoi au Conseil constitutionnel est relativement cursive. Elle se borne à indiquer que les dispositions sont applicables au litige et qu'elles n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution. Elle demeure plus particulièrement laconique s'agissant du caractère nouveau ou sérieux de la question, afin d'éviter tout « pré-jugement » de constitutionnalité. Elle souligne néanmoins, par le recours à l'adverbe « notamment », le moyen d'inconstitutionnalité que le Conseil d'État estime le plus sérieux. La motivation des décisions de refus de renvoi est en revanche plus détaillée dès lors qu'elle conduit le Conseil d'État à jouer pleinement son rôle de « juge constitutionnel négatif ». Le critère du caractère nouveau ou sérieux de la question est plus particulièrement développé, lorsqu'il conduit le juge à écarter le grief d'inconstitutionnalité.

Plus fondamentalement, la décision par laquelle le Conseil d'État refuse de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC ne peut être contestée. La décision par laquelle le Conseil d'État a jugé qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC est revêtue d'une autorité relative de la chose jugée qui peut être opposée par une partie lorsque la condition de triple identité de parties, d'objet et de cause est remplie.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le refus de renvoyer une QPC au Conseil constitutionnel n'est pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (**CEDH, 17 sept. 2015, n° 3569/12, Renard c/ France**). Aux termes de cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme « *ne garantit pas en tant que tel le droit d'accès à un tribunal*

*pour contester la constitutionnalité d'une disposition légale, notamment lorsque le droit national prévoit que le contrôle de constitutionnalité n'est pas déclenché directement par un requérant, mais par un renvoi effectué par la juridiction devant laquelle l'inconstitutionnalité alléguée est soulevée » (CEDH, 12 avril 2007, n° 35201/06, **Previti c/ Italie**). En revanche, « lorsqu'un tel mécanisme de renvoi existe, le refus d'un juge interne de poser une question préjudicielle » peut « dans certaines circonstances, affecter l'équité de la procédure. Il en va ainsi lorsque le refus s'avère arbitraire, c'est-à-dire lorsqu'il y a refus alors que les normes applicables ne prévoient pas d'exception au principe de renvoi préjudiciel ou d'aménagement de celui-ci, lorsque le refus se fonde sur d'autres raisons que celles qui sont prévues par ces normes, et lorsqu'il n'est pas dûment motivé au regard de celles-ci ». En conclusion, dès lors que la juridiction administrative ou judiciaire a motivé sa décision au regard des critères de non-renvoi d'une QPC tels qu'énoncés par la loi organique, une requête contestant cette décision ne saurait prospérer devant la Cour de Strasbourg.*

Une fois la question renvoyée, le Conseil constitutionnel dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer, au terme d'une procédure contradictoire et par une décision motivée.

Si le Conseil constitutionnel déclare que la disposition législative contestée est conforme à la Constitution, la disposition conserve sa place dans l'ordre juridique interne et la juridiction saisie du litige au fond devra en principe en faire application, en tenant compte des éventuelles réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel, à moins qu'elle ne la juge incompatible avec le droit international ou européen.

Si le Conseil constitutionnel déclare que la disposition législative contestée est contraire à la Constitution, il résulte de l'article 62 de la Constitution qu'elle est en principe abrogée à compter de la publication de la décision. Cela signifie qu'elle disparaît de l'ordre juridique et qu'elle ne sera pas appliquée ni à l'auteur de la QPC, dans le litige à l'occasion duquel il l'a soulevée, ni aux instances en cours à la date de la publication de la décision.

Les dispositions de la Constitution permettent toutefois au Conseil constitutionnel de fixer la prise d'effet de l'abrogation à une date ultérieure qu'il détermine dans sa décision. Cela doit permettre au législateur de disposer d'un délai suffisant pour corriger l'inconstitutionnalité de la loi.

Le Conseil constitutionnel peut également déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Il peut, à ce titre, prévoir par exemple que le législateur devra adopter des dispositions législatives relatives aux instances en cours. Dans une décision d'Assemblée du 13 mai 2011 rendue à la suite de cette décision du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a précisé que, lorsque celui-ci a fait usage de cette faculté, il appartient au juge administratif, saisi d'un litige relatif aux effets produits par la disposition déclarée inconstitutionnelle, de remettre en cause ses effets en écartant, le cas échéant d'office, cette disposition, dans les conditions et limites fixées par le Conseil constitutionnel (**CE Ass. 13 mai 2011 Mme B, req. n°316734, publié au recueil**).

PARTIE IV : LA SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF

Saisir le juge administratif, c'est exercer un recours contentieux (**CHAPITRE PRELIMINAIRE**).

La saisine du juge administratif répond à des **règles de compétence**, que nous avons étudiées en PARTIE II : LA COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF.

Elle répond également à des **conditions de recevabilité**, que nous allons examiner ci-après.

Les deux principales conditions de recevabilité qui sont applicables dans la très grande majorité des recours sont :

- **La liaison du contentieux par une décision préalable (Chapitre I)**
- **La saisine du juge dans le délai de recours imparti (Chapitre II)**

Outre ces deux conditions de recevabilité, la saisine du juge administratif répond à **d'autres conditions de recevabilité** :

- **Relatives au requérant (Chapitre III)**
- **Relatives à la requête (Chapitre IV)**

Une fois saisi, le juge va étudier en détail la requête grâce au « DINIF », qui va lui permettre, notamment, de sanctionner les éventuelles violations de ces différentes conditions de recevabilité (Chapitre V).

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : L'EXERCICE DU RECOURS CONTENTIEUX

Lorsque sont évoqués les caractères généraux liés au recours juridictionnel, il s'agit principalement du caractère facultatif de ce recours (**Section I**) et son caractère non suspensif (**Section II**). Il convient aussi d'aborder en la matière la Conv. EDH et la jurisprudence de la CEDH en ce que l'une et l'autre influencent la procédure administrative contentieuse ; les juridictions administratives se nourrissant assez largement de la Convention et de son interprétation par la Cour de Strasbourg (**Section III**).

SECTION I : LE CARACTÈRE FACULTATIF DU RECOURS CONTENTIEUX

L'exercice d'un recours juridictionnel est toujours facultatif même si ce principe n'apparaît ni à la lecture du CJA, ni à l'analyse de la jurisprudence administrative.

S'agissant de l'exercice du déferé préfectoral, en revanche, on a pu s'interroger sur son caractère facultatif ou non pour le Préfet. Le Conseil d'État a considéré expressément que **le refus du Préfet d'exercer son déferé préfectoral est une décision insusceptible de tout recours (CE, 25 janvier 1991, Brasseur)** et que donc une telle décision de refus ne peut pas constituer en soi une illégalité.

Toutefois, cette jurisprudence en matière de déferé préfectoral connaît une limite tenant au fait qu'il **est possible d'engager la responsabilité de l'État pour faute lourde du Préfet dans l'exercice de son pouvoir de contrôle**. En effet, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de juger qu'il était possible d'engager la responsabilité pour faute lourde de l'État si le Préfet s'est abstenu de déférer au Tribunal administratif pendant trois années consécutives des délibérations dont l'illégalité ressortait clairement des pièces qui lui étaient transmises pour exercer son déferé (**CE, Sect., 6 octobre 2000, Commune de Saint-Florent**).

La question du caractère obligatoire ou facultatif s'est également posée en jurisprudence s'agissant d'un autre contentieux : celui des poursuites pour **contravention de grande voirie**. Il existe en cette matière une obligation pour les autorités administratives compétentes d'exercer des poursuites sur le fondement de l'article L. 2132-3 du Code général de la propriété des personnes publiques devant le tribunal administratif à l'encontre des auteurs d'infractions à l'intégrité du domaine public (**CE, 23 février 1979, Association les amis des chemins de ronde**).

SECTION II : LE CARACTÈRE NON SUSPENSIF DU RECOURS CONTENTIEUX

Le principe du caractère non suspensif du recours contentieux (I) comporte un certain nombre d'exceptions (II).

I. Le principe du caractère non suspensif du recours contentieux

Le recours juridictionnel n'est pas suspensif. Cela signifie que **la décision administrative dont l'annulation est demandée continue à s'appliquer après le dépôt de la requête et ce jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête.**

C'est ainsi que l'article L. 4 du CJA dispose que : « ***Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction.*** »

Ainsi, est évitée la paralysie des services administratifs et l'impossibilité de réduire à néant la prise de décision effective de l'autorité administrative.

Il existe un lien entre caractère non suspensif du recours juridictionnel et présomption de légalité des actes administratifs qui leur donne leur force exécutoire. Il est à noter que **le caractère exécutoire des actes administratifs est une règle fondamentale du droit public (CE, Ass., 2 juillet 1982, Huglo).**

Partant, pour obtenir la suspension de l'exécution de la décision attaquée, il faut faire en parallèle un référé-suspension (art. L. 521-1 du CJA) dont l'objet est précisément de pallier l'absence de caractère suspensif du recours juridictionnel en obtenant la suspension de la décision attaquée et éviter ainsi qu'elle ne produise tous ses effets avant le jugement au fond.

II. Les exceptions au principe du caractère non suspensif du recours contentieux

En vertu même de l'article L. 4 précité, dans un certain nombre de cas, le principe de l'effet suspensif connaît des **exceptions et correctifs indispensables.**

De rares recours ont le privilège exorbitant de suspendre d'eux-mêmes la décision attaquée. C'est ainsi le cas par exemple en matière de recours juridictionnel contre les mesures d'éloignement des étrangers (**recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière par exemple**) ou encore en matière d'**opposition aux titres de perception** dont l'objet consiste à contester l'existence, le montant et/ou l'exigibilité des ordres de recettes (titres de perception) par lesquels les personnes publiques peuvent « constituer débiteurs » ceux dont elles s'estiment créancières. Le caractère suspensif de l'opposition aux titres de perception a été consacré en tant que principe général du droit (**CE, 18 juin 1985, Commune des Angles**). Aussi, une loi peut déroger à ce caractère suspensif.

Certains recours relevant de la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort bénéficient également d'un caractère suspensif :

- recours contre les sanctions pécuniaires du CSA (art. 42-15 de la Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) ;
- recours contre les retraits d'autorisation d'utiliser les fréquences par le CSA (art. 49-9 de la Loi du 30 septembre 1986 précitée) ;
- recours contre les décrets autorisant un changement de nom (art. 61-1 du Code civ.) ;
- recours dirigés contre les sanctions disciplinaires prononcées par le Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (art. 14 du décret n°2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation).

SECTION III : L'INFLUENCE DU DROIT EUROPÉEN SUR LE RECOURS CONTENTIEUX

Deux stipulations de la Convention intéressent tout particulièrement le contentieux administratif français : le droit à un recours effectif (I) et le droit à un procès équitable (II).

I. Le droit à un recours effectif

L'article 13 de la Conv. EDH relatif au droit à un recours effectif stipule que :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Si cette disposition est souvent éclipsée par l'article 6§1 en matières civile et pénale, elle revêt une importance en matière administrative.

L'idée de recours effectif implique un recours susceptible de produire un résultat favorable pour le demandeur (CEDH, 25 mars 1993, Royaume-Uni) ce qui pose des difficultés à l'égard de certains actes administratifs tels que les actes de gouvernement ou les mesures d'ordre intérieur même s'il faut à cet égard observer que la Cour interprète l'article 13 non pas comme exigeant une voie de recours « pour toute doléance, si justifiée soit-elle » (CEDH, 27 avril 1988, Royaume-Uni).

Quant au principe de l'effet non suspensif des recours, il n'entraîne pas de violation de l'article 13 de la Convention (CEDH, 26 avril 2007, Gebremehdine c. France).

L'implication la plus importante du droit au recours effectif sur le contentieux administratif français porte toutefois sur l'exigence de délai raisonnable pour juger les litiges présentés devant le juge administratif français. Car, en effet, un « recours effectif » c'est également un recours susceptible d'être jugé par les instances nationales compétentes dans un délai raisonnable conformément d'ailleurs à la prescription de l'article 6§1 de la Convention qui reprend cette exigence essentielle en matière de procédure contentieuse.

II. Le droit à un procès équitable

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit certains droits au bénéfice des parties à un procès (art. 6§1). Ces droits sont particulièrement renforcés en matière pénale, au sens de la Convention (art. 6§2 et §3).

L'article 6§1 relatif au droit à un procès équitable stipule que :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

Le droit à un procès équitable implique à la fois :

- le droit à un juge indépendant et impartial
- le droit à un jugement rendu à la suite d'une procédure contradictoire
- le droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable
- le droit à l'exécution de ce jugement.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a répondu négativement, le 20 septembre 2011, à la question de savoir si le refus des juridictions suprêmes de donner suite aux demandes des requérants de saisir la Cour de

justice de l'Union européenne à titre préjudiciel emporte violation de l'article 6 § 1 (**CEDH 20 sept. 2011, Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique**).

Ensuite, une décision de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la France pour violation de l'article 6§1 de la Convention n'a cependant pas d'incidence sur le caractère exécutoire du jugement national devenu définitif (**CE 4 octobre 2012, M. Baومت**).

Si le champ d'application de l'article 6§1 est limité aux accusations en matière pénale et aux contestations de droit à caractère civil, il n'en exclut pas pour autant le contentieux administratif en raison de l'interprétation particulièrement extensive que la Cour EDH fait des notions de « matière pénale » et de « droit à caractère civil ». Relève en effet et notamment de l'article 6§1 « *toute procédure dont l'issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé* », très largement entendus, c'est-à-dire que le caractère « privé » est indépendant de la nature du droit applicable, de celle de la mesure litigieuse, de la qualité des parties et de l'ordre juridictionnel dont relève le tribunal compétent (**CEDH, 16 juillet 1971, Ringeisen**).

Ainsi par exemple, les poursuites disciplinaires exercées devant les juridictions ordinaires françaises sont déterminantes pour les « droits et obligations de caractère civil » quand la peine encourue est un obstacle (suspension, interdiction) à l'exercice d'une profession privée (**CEDH, 26 sept. 1995, Diennet**).

Les actions mettant en jeu devant la juridiction administrative française la responsabilité de la puissance publique en matière hospitalière sont déterminantes de la même façon et, par suite, les justiciables sont aussi fondés à se plaindre de l'inobservation des prescriptions de l'article 6§1.

La solution est identique pour la responsabilité de l'État pour refus d'un avantage, par exemple de dégrèvements fiscaux et d'allègement postaux (**CEDH, 26 mars 1992, Éd. Périscope c/ France**). La Cour relève dans cette affaire que l'action de la requérante a un caractère « patrimonial » et se fonde sur une atteinte à des droits eux aussi patrimoniaux. Le droit en question revêt donc un caractère civil au sens de l'article 6§1 nonobstant l'origine du différend et la compétence des juridictions administratives.

La CEDH manifeste incontestablement une tendance à inclure aussi pleinement que possible la responsabilité de la puissance publique dans le champ d'application de l'article 6§1.

La Cour interprète également comme entrant dans la catégorie des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil le contentieux de la fonction publique (**CEDH, 19 avril 2007, VilhoEskelinen c/ Finlande**).

Pour ce qui est des litiges remettant en cause le droit de propriété, ils sont encore considérés comme relevant de l'article 6§1 même si les litiges sont provoqués par des décisions caractérisées de la puissance publique (décisions de classement de propriétés comme sites protégés : **CEDH, 27 nov. 1991, Perlemans c/ Pays-Bas** ; décisions d'expropriation : **CEDH, 21 févr. 1997, Guillemin c/ France**).

CHAPITRE I : LA LIAISON DU CONTENTIEUX PAR UNE DÉCISION PRÉALABLE

En principe, la requête n'est recevable que si elle est dirigée contre une décision de l'autorité administrative (**Section I**).

En l'absence de décision, le requérant doit la provoquer en adressant à l'autorité administrative une demande préalable, qui doit répondre à un certain nombre de conditions (**Section II**).

Pour être attaquant, la décision doit, elle aussi, satisfaire un certain nombre de conditions. Nous verrons à cet égard que tout acte administratif ne constitue pas nécessairement une décision ; si bien que la qualification de « décision » s'avère parfois délicate (**Section III**).

SECTION I : L'OBLIGATION DE LIER LE CONTENTIEUX

L'obligation de lier le contentieux, qui résulte de l'article R. 421-1 du CJA (**I**), supporte un certain nombre d'exceptions (**II**).

I. Le fondement de l'obligation de lier le contentieux

L'article R. 421-1 du CJA dispose que : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ».

Il résulte de cet article que la saisine du juge administratif est subordonnée à l'existence d'une décision de l'autorité administrative.

La nécessité d'une décision dans le contentieux de l'excès de pouvoir se comprend aisément dans la mesure où ce contentieux a précisément pour objet d'obtenir l'annulation d'une décision.

La nécessité d'une décision dans le contentieux de l'indemnisation se conçoit plus difficilement que dans le contentieux de l'annulation, dans la mesure où ce contentieux ne tend pas à l'annulation d'une décision mais à la condamnation de l'administration au versement d'une indemnisation.

II. Les exceptions à l'obligation de lier le contentieux

L'obligation de lier le contentieux ne s'applique pas aux recours engagés par les personnes publiques contre les administrés (**A**). Elle ne s'applique pas non plus dans certaines procédures de référé (**B**).

En revanche, elle s'applique désormais aux recours exercés en matière de travaux publics (**C**).

A. Les recours des personnes publiques contre les administrés

Eu égard à son objet même qui est de faire naître une décision de l'autorité administrative, la liaison du contentieux ne s'applique pas aux recours exercés par les personnes publiques contre les administrés.

Tel est le cas, par exemple, lorsqu'une personne publique demande au juge administratif de condamner une personne à évacuer une dépendance du domaine public qu'elle occupe illégalement (**CE 4 février 1976 Elissonde, req. n° 92742, publié aux Tables**).

B. Certaines procédures de référés

Le référé-suspension, en ce qu'il tend à obtenir la suspension d'une décision, est nécessairement dirigé contre une décision. L'article L. 521-1 du CJA dispose ainsi que « *quand une **décision administrative**, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de **cette décision**, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Tel n'est pas le cas des autres procédures de référé, qui peuvent être introduites même sans décision de l'administration.

1) Le référé-liberté

S'agissant du **référé-liberté**, il a pour objet de mettre fin à l'atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale, atteinte qui peut résulter aussi bien d'une décision que d'un fait matériel.

2) Le référé « mesures utiles »

En ce qui concerne le **référé « mesures utiles »**, l'article L. 521-3 du CJA dispose très clairement qu'« *en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

3) Le référé-constat

Il en va de même s'agissant du **référé-constat**. L'article R. 531-1 du CJA dispose à cet égard que : « *S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction* ».

4) Le référé-expertise

Le **référé-expertise** peut, lui aussi, être engagé sans décision administrative préalable. L'article R. 532-1 du CJA dispose que : « *Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction* ».

5) Le référé-provision

Enfin, s'agissant du **référé-provision**, l'article R. 541-1 du CJA indique que : « *Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable* ».

La jurisprudence a considéré fort logiquement que la suppression de l'exigence d'une demande au fond implique que le référé-provision puisse être introduit « **avant toute décision administrative** » (CAA Bordeaux 18 novembre 2003, req. n° 03BX00935, publié au recueil), sauf dans les cas où il existe une obligation spécifique de recours ou de réclamation préalable auprès de l'administration.

C. Les recours exercés « en matière de travaux publics » : la fin d'une exception !

Avant d'être modifié par le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 dit décret JADE, l'article R. 421-1 du CJA disposait que : « **Sauf en matière de travaux publics**, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ». Il en résultait que l'obligation de lier le contentieux ne s'imposait pas aux recours exercés « en matière de travaux publics ».

Le décret JADE, applicable à toutes les requêtes enregistrées à compter du 1^{er} janvier 2017, a supprimé cette dérogation à la règle de la décision préalable.

Aujourd'hui, tous les recours exercés en matière de travaux publics doivent donc être dirigés contre une décision préalable. En l'absence de liaison du contentieux, ces recours sont irrecevables.

SECTION II : LA DEMANDE PRÉALABLE

En l'absence de décision, le requérant doit la provoquer en adressant une demande préalable à l'autorité administrative.

Nous verrons les règles générales relatives à la demande préalable (I) puis les règles particulières relatives au contentieux indemnitaire (II).

I. Les règles générales relatives à la demande préalable

Il convient d'étudier successivement les formes (A), le destinataire (B) et la date de la demande préalable (C).

A. Les formes de la demande préalable

La demande doit **impérativement être formulée en langue française** (1). En revanche, il n'est pas impératif qu'elle soit écrite, même si cela est fortement recommandé (2).

1) Une demande rédigée en langue française

La demande préalable doit être rédigée en français³¹ (**CE 10 juin 1991 Kerrain, req. n° 99608, publié aux Tables**).

2) Une demande écrite ou verbale

La demande peut être formulée par écrit ou **verbalement** (**CE 7 novembre 1956 Delzant, rec. p. 421**).

Si sa preuve peut être établie par tous moyens, il est à l'évidence conseillé de la formuler par écrit et de l'envoyer par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

B. Le destinataire de la demande

Théoriquement, une demande ne peut lier le contentieux que si elle est adressée à l'autorité administrative compétente pour en connaître.

Cependant, en raison du principe de l'obligation pour l'autorité incompétente de transmettre la demande à l'autorité compétente, la liaison du contentieux peut quand même s'opérer malgré le dépôt de la demande auprès d'une autorité incompétente (1). Il convient toutefois de prendre garde au fait que ce principe est assorti d'un certain nombre d'exceptions (2).

1) Le principe de l'obligation pour l'autorité incompétente de transmettre la demande à l'autorité compétente

En ce qui concerne le destinataire de la demande, l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) dispose que « ***lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé*** ».

Il résulte de cet article que si la demande préalable doit en principe être adressée à l'administration compétente pour la traiter, le non-respect de cette condition n'a cependant pas pour effet de ne pas lier le contentieux. En effet, toute demande adressée à une autorité administrative est susceptible de lier le contentieux à l'encontre de n'importe quelle autorité, même si l'autorité incompétente a omis de transmettre la demande à l'autorité compétente (en ce sens, cf. **CE 29 juillet 1998 Consorts Delhon, req. n° 177080, publié aux Tables**).

2) Exceptions

Il convient de prendre garde à ce que l'obligation de transmission à l'autorité compétente ne s'applique :

³¹ Les recours administratifs, gracieux ou hiérarchiques, doivent également être rédigés en langue française : **CE Sect. 5 janvier 2000 Commune de Macot la Plagne, req. n° 170954, publié au recueil**).

- ni aux demandes formulées par les agents de l'administration (article L. 114-1 du CRPA)
- ni aux demandes formulées par les personnes publiques (article L. 100-3 du CRPA)

Dans ces deux cas, une demande adressée à une autorité incompétente n'aurait donc pas pour effet de lier le contentieux (CE 1^{er} juillet 2005 Ville de Nice, req. n° 258509, publié au recueil).

C. La date de la demande

Trois cas de figure peuvent se présenter :

- la demande et la décision sont antérieures à la saisine du juge (1)
- la demande est antérieure à la saisine du juge mais la décision est née après la saisine (2)
- la demande et la décision sont postérieures à la saisine du juge (3)

1) La demande et la décision sont antérieures à la saisine du juge

En toute logique, le contentieux doit être lié avant l'introduction de l'instance ; ce qui signifie que la décision attaquée et, par voie de conséquence, la demande préalable doivent être antérieures à la saisine du juge.

2) La demande est antérieure à la saisine du juge mais la décision est née après la saisine

Le fait que la décision attaquée soit née après la saisine du juge ne pose toutefois aucun problème lorsque la décision préalable a, quant à elle, été formulée avant cette saisine.

Dans ce cas, la saisine du juge administratif est prématurée car la décision n'est pas encore née. Cependant, **la naissance de la décision en cours d'instance aura pour effet de régulariser la requête (CE 22 décembre 1972 Brisson, req. n° 80100, publié au recueil. Cf. également : CE 25 mars 1988 Ville de Lille, req. n° 54411, publié aux Tables).**

Il en résulte que le juge administratif ne peut pas rejeter par ordonnance, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du CJA, une requête déposée prématurément, au motif qu'elle serait entachée d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance, dès lors que la naissance de la décision en cours d'instance a précisément pour effet de couvrir cette irrecevabilité (CE 25 avril 2003 SA Clinique les Châtaigniers, req. n° 238683, publié aux Tables).

Ces règles sont valables quelle que soit la nature du contentieux, excès de pouvoir ou plein contentieux.

3) La demande et la décision sont postérieures à la saisine du juge

Important : Les conclusions tendant au paiement d'une somme d'argent font l'objet, en la matière, d'une jurisprudence spécifique exposée ci-après (cf. CE Avis 27 mars 2019, req. n° 426472, publié au recueil).

En ce qui concerne les conclusions ayant un autre objet que le paiement d'une somme d'argent, le fait que la demande préalable soit postérieure à la saisine du juge n'entraîne pas forcément l'irrecevabilité de la requête.

Il convient de noter sur ce point que le Conseil d'État, **dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir**, a admis la recevabilité d'une requête pour laquelle le requérant n'avait déposé aucune demande préalable à l'administration. Le Conseil d'État avait considéré que le contentieux avait néanmoins été lié par un mémoire en défense de l'administration défendant au fond à titre principal sur les conclusions du requérant (CE 1^{er} juin 1984 Commune de Vieux-Boucau, req. n° 26989, publié au recueil) :

« Cons. qu'il est loisible à une commune, à toute époque, de demander, soit à l'autorité préfectorale ou au gouvernement de procéder à la reconnaissance des limites communales existantes conformément aux dispositions de l'article R. 112-2 du code des communes, soit à l'administration chargée du cadastre de rectifier les énonciations contenues dans les documents cadastraux intéressant son territoire ; que, devant le tribunal administratif de Pau, le ministre du budget, agissant au nom de l'État, a conclu à titre principal au rejet comme non fondée de la demande de la commune de Soustons tendant à ce que les documents cadastraux soient mis en harmonie avec ses limites territoriales ; que ces conclusions doivent être regardées comme constituant une décision de refus de modifier les énonciations cadastrales de la commune de Soustons, qui a eu pour effet de permettre à cette commune de lier le contentieux sur ce point devant le tribunal administratif ».

Le Conseil d'État avait rendu une décision identique en matière de plein contentieux s'agissant de la contestation d'une redevance. Cf. **CE Sect. 21 novembre 1975 Société la grande brasserie moderne, req. n° 90171, publié au recueil**. En l'espèce, la société requérante s'était bornée à demander au tribunal administratif de juger qu'elle ne devait pas être assujettie à la redevance d'assainissement, alors qu'aucune somme ne lui avait encore été réclamée par l'administration. Cette dernière n'a opposé aucune fin de non-recevoir et a présenté, sur le fond du litige, des conclusions à l'appui desquelles elle a précisé le montant des redevances dont la requérante était, selon elle, débitrice. La société requérante a demandé la décharge de celles-ci dans le dernier état de ses conclusions. Le Conseil d'État a considéré que le contentieux était ainsi valablement lié devant le tribunal administratif par le mémoire en défense de l'administration.

Si le contentieux peut être lié sans aucune demande préalable par un simple mémoire en défense défendant au fond à titre principal, **il peut a fortiori être lié par une décision née en cours d'instance d'une demande préalable elle-même formulée en cours d'instance.**

II. Les règles particulières relatives au contentieux indemnitaire

Les demandes indemnitaires sont soumises à des règles particulières relatives à leur date (C) ainsi qu'à leur contenu. Concernant le contenu, on relèvera que si elles doivent énoncer tous les chefs de préjudice (A), elles ne doivent en revanche pas impérativement être chiffrées (B).

A. L'énoncé de tous les chefs de préjudice

Il faut prendre soin d'énoncer dans la demande indemnitaire tous les chefs de préjudice.

En effet, il n'est pas possible, en principe, d'ajouter dans la requête introductive d'instance de nouveaux chefs de préjudice non mentionnés dans la demande préalable car le contentieux ne serait pas considéré comme lié à l'égard de ces nouveaux chefs de préjudice ; ce qui entraînerait l'irrecevabilité des demandes liées à ces derniers :

*« Considérant que par un mémoire enregistré au greffe du tribunal administratif le 27 mai 1983 M. Y... a déclaré porter de 100 000 à 300 000 F le montant de l'indemnité qu'il demandait ; que **ces conclusions étaient fondées sur les nouvelles fautes qui auraient été commises par les autorités de l'Université René Descartes en organisant à nouveau de façon irrégulière l'examen de deuxième année au mois de juin 1981 et en retardant l'organisation d'épreuves de remplacement de l'examen de 1979 annulé par le juge administratif ; qu'elles étaient ainsi distinctes des précédentes conclusions en indemnité ; qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une réclamation préalable aux autorités universitaires ; que, faute de liaison de ce nouveau contentieux, ces conclusions sont irrecevables** » (CE 6 décembre 1989 Roge, req. n° 54083)*

Par exception à ce principe, il est possible d'ajouter dans la requête introductive d'instance de nouveaux chefs de préjudice non mentionnés dans la réclamation préalable lorsqu'il s'agit **de chefs de préjudice apparus en cours d'instance devant le juge, se rattachant au même fait générateur et reposant sur la même cause juridique que le chef de préjudice invoqué dans la réclamation préalable** :

« Considérant que, pour rejeter comme irrecevables les conclusions de la SOCIETE D'AMENAGEMENT DU BOIS DE BOUIS tendant à ce que le montant de l'indemnité qu'elle demandait en réparation du préjudice subi du fait du retard mis par l'État à statuer sur sa demande d'autorisation de défricher soit augmenté de 610.301.576 F pour tenir compte de la renonciation au projet ..., la cour administrative d'appel a jugé que ces conclusions reposaient sur une cause juridique distincte de celle sur laquelle reposaient les conclusions contenues dans la demande initiale adressée au tribunal administratif de Nice le 6 février 1996 tendant à l'indemnisation des frais financiers occasionnés par le retard du projet imputable à l'État et que la réclamation préalable adressée à l'administration, qui ne portait pas sur le chef de préjudice résultant de l'abandon du projet, ne pouvait être regardée comme ayant lié le contentieux sur ce chef de préjudice ; qu'en statuant ainsi, alors que ces conclusions tendaient à la réparation d'un chef de préjudice survenu en cours d'instance, se rattachant au même fait générateur et reposant sur la même cause juridique que le chef de préjudice invoqué dans la réclamation préalable puis dans la demande indemnitaire présentée devant le tribunal administratif, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit » (CE 5 mars 2008 Société d'aménagement du bois de Bouis, req. n° 255266, publié aux Tables).

B. Le chiffrage de la demande

Le chiffrage de la demande indemnitaire préalable n'est pas obligatoire.

Seules les conclusions indemnitaires soumises au juge devront impérativement être chiffrées (cf. *infra*) :

« Considérant qu'un requérant peut se borner à demander à l'administration réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi pour ne chiffrer ses prétentions que devant le juge administratif » (CE 30 juillet 2003 Assistance publique - Hôpitaux de Paris, req. n° 244618, publié aux Tables).

C. La date de la demande indemnitaire

Nous examinerons le contenu de l'avis contentieux du Conseil d'État du 27 mars 2019 (1) puis ses conséquences (2).

1) L'avis contentieux du Conseil d'État 27 mars 2019

S'agissant des demandes indemnitaires, l'article R. 421-1 du CJA, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 dit décret JADE, dispose que : **« Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle ».**

Le Conseil d'État a précisé, dans un important avis contentieux rendu le 27 mars 2019, comment ces nouvelles dispositions devaient être interprétées (CE Avis 27 mars 2019, req. n° 426472, publié au recueil) :

« Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête tendant au versement d'une somme d'argent est irrecevable et peut être rejetée pour ce motif même si, dans son mémoire en défense, l'administration n'a pas soutenu que cette requête était irrecevable, mais seulement que les conclusions du requérant n'étaient pas fondées.

En revanche, les termes du second alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative n'impliquent pas que la condition de recevabilité de la requête tenant à l'existence d'une décision de l'administration s'apprécie à la date de son introduction. Cette condition doit être regardée comme remplie si, à la date à laquelle le juge statue, l'administration a pris une décision, expresse ou implicite, sur une demande formée devant elle. Par suite, l'intervention d'une telle décision en cours d'instance régularise la requête, sans qu'il soit nécessaire que le requérant confirme ses conclusions et alors même que l'administration aurait auparavant opposé une fin de non-recevoir fondée sur l'absence de décision »

Il en ressort qu'il convient de se placer à la date à laquelle le juge administratif statue :

- Si, à la date à laquelle le juge administratif statue, aucune décision de l'administration n'est née : la requête est irrecevable, même si l'administration a, dans son mémoire en défense, défendu au fond.

- Si, à la date à laquelle le juge administratif statue, une décision expresse ou implicite est née sur la demande préalable : la requête est recevable, même si le requérant n'a pas confirmé ses conclusions après la naissance de la décision et même si l'administration lui a opposé une fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision

2) Les conséquences de l'avis contentieux du Conseil d'État du 27 mars 2019

Il convient de distinguer selon que le requérant a formulé (a) ou non (b) une demande indemnitaire préalable à l'administration.

a) Le requérant a formulé une demande indemnitaire préalable

α) Trois conséquences :

i) La première conséquence résultant de l'avis contentieux rendu par le Conseil d'État le 27 mars 2019 est que **la date d'introduction de la demande indemnitaire n'a pas d'incidence sur la recevabilité de la requête.**

En effet, **même si la demande indemnitaire est déposée après l'introduction de la requête, la requête demeure recevable dès lors qu'une décision est née en cours d'instance sur cette demande indemnitaire.** Ce faisant, le Conseil d'État maintient sa jurisprudence antérieure « Andry » (CE 8 juillet 1970, req. n° 72891, publié au recueil).

ii) La deuxième conséquence est que **l'opposition par l'administration d'une fin de non-recevoir tirée du défaut de décision est sans incidence sur la recevabilité de la requête.** En effet, même si la décision attaquée n'existe pas encore à la date de la fin de non-recevoir, la requête demeure recevable dès lors que cette décision existe à la date à laquelle le juge statue. Ce faisant, le Conseil d'État maintient ses jurisprudences antérieures « Pfirrmann » (CE 20 février 2002 Pfirrmann, req. n° 217057, publié aux Tables) et « Etablissement français du sang » (CE 11 avril 2008 Etablissement français du sang, req. n° 281374, publié au recueil).

iii) La troisième conséquence est que **le requérant n'a pas besoin de confirmer, dans un mémoire complémentaire, vouloir attaquer la décision née en cours d'instance.** En effet, il suffit, pour que la requête soit recevable, que la décision attaquée soit née en cours d'instance. Ce faisant, le Conseil d'État maintient sa jurisprudence antérieure « Etablissement français du sang » qui avait expressément indiqué qu'un tel mémoire complémentaire n'était pas nécessaire (CE 11 avril 2008 Etablissement français du sang, req. n° 281374, publié au recueil).

β) L'étendue de la liaison du contentieux :

Si, à la date à laquelle le juge administratif statue, une décision expresse ou implicite est née sur la demande préalable, la requête est recevable, le contentieux étant lié. Quelle est l'étendue de la liaison du contentieux ?

Lorsque le juge de 1^{re} instance est saisi de conclusions indemnitaires à hauteur d'un certain montant pour divers chefs de préjudice, sans qu'il soit établi qu'une demande indemnitaire aurait été préalablement soumise à l'administration, et qu'une demande indemnitaire est par la suite adressée à celle-ci, au cours de la première instance, en vue de la régularisation de la requête contentieuse, dans laquelle ne sont invoqués que certains de ces chefs de préjudice, **le silence gardé par l'administration sur cette demande a pour effet de faire naître une décision implicite qui lie le contentieux indemnitaire à l'égard du requérant pour l'ensemble des dommages causés par le fait générateur invoqué dans cette demande, dans la limite du montant total figurant dans les conclusions de la requête** (CE 21 juin 2021, req. n° 437744, n° 437745 et n° 437781, publié aux Tables).

b) Le requérant n'a pas formulé de demande indemnitaire préalable

Désormais, en l'absence de demande indemnitaire préalable, la requête est irrecevable, même si l'administration a défendu au fond à titre principal dans un mémoire en défense.

Ce faisant, le Conseil d'État met fin à sa jurisprudence antérieure selon laquelle le contentieux pouvait être lié, même en l'absence de demande préalable, par un simple mémoire de l'administration défendant au fond à titre principal, lequel faisait alors office de décision attaquée. Le Conseil d'État avait précisé à cet égard que n'avait pas pour effet de lier le contentieux un mémoire en défense :

- qui s'abstenait de défendre au fond (CE 29 janvier 1975 Fruitier, req. n° 90321, publié aux Tables ; CE 14 décembre 1983 Stempel, req. n° 32038, publié aux Tables)
- qui opposait une fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision préalable (CE 13 juin 1984 Club athlétique de Mantes-la-Ville, req. n° 44648, publié au recueil)
- qui opposait une fin de non-recevoir, même non tirée de l'absence de décision préalable (CE 21 février 1997 Quille, req. n° 86678, publié au recueil)
- ou qui opposait à titre principal une fin de non-recevoir et qui défendait au fond à titre subsidiaire (CE 7 octobre 1981 Combe, req. n° 15876, publié au recueil).

SECTION III : LA DÉCISION ATTAQUÉE

La saisine du juge administratif est subordonnée, par l'article R. 421-1 du CJA, à l'existence d'une décision de l'autorité administrative. Cette notion de décision s'entend d'un acte administratif unilatéral à caractère décisoire et faisant grief (SOUS-SECTION I).

Pour présenter un caractère décisoire, l'acte en cause doit avoir des effets sur l'ordonnancement juridique. Il en résulte que le juge administratif ne peut, en principe, connaître que d'actes qui ont des effets sur l'ordonnancement juridique, soit parce qu'ils le modifient, soit parce qu'ils le maintiennent en l'état.

Par exception à ce principe, le Conseil d'État accepte de connaître de certains actes de droit souple, c'est-à-dire d'actes qui, bien que dépourvus d'effet sur l'ordonnancement juridique, ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des individus (SOUS-SECTION II).

SOUS-SECTION I : UN ACTE UNILATÉRAL A CARACTÈRE DÉCISOIRE FAISANT GRIEF

La notion de décision consacrée par l'article R. 421-1 du CJA s'entend ainsi d'un acte administratif unilatéral à caractère décisoire et faisant grief. Cette qualification n'est cependant pas aisée. Après avoir longuement étudié ces problèmes de qualification (I), nous verrons quelles formes peut revêtir la décision (II). Nous tâcherons ensuite d'identifier la ou les décisions à attaquer en cas de recours administratif préalable (III).

I. La qualification de « décision »

La notion de décision consacrée par l'article R. 421-1 du CJA s'entend d'un acte administratif unilatéral à caractère décisoire et faisant grief (A).

Ne constituent donc pas des décisions :

- les actes administratifs unilatéraux dépourvus de caractère décisoire (B)
- les actes administratifs unilatéraux qui ont un caractère décisoire mais ne font pas grief, comme les mesures d'ordre intérieur (C)

A. Un acte administratif unilatéral à caractère décisoire et faisant grief

Le pouvoir de prendre une décision, c'est le pouvoir, pour une autorité administrative, d'adopter un acte administratif unilatéral produisant des effets juridiques qui s'imposent aux personnes visées sans qu'elles n'aient à donner leur consentement. Autrement dit, la décision s'impose par la seule volonté de son auteur.

Le pouvoir de prendre des décisions est sans doute la prérogative de puissance publique la plus importante. C'est ce que le doyen Hauriou appelait le « privilège du préalable », c'est-à-dire le privilège de pouvoir prendre des décisions qui s'imposent aux personnes visées préalablement à toute intervention juridictionnelle.

Il est à noter que **les autorités administratives ont une obligation de faire usage de leur pouvoir de décision.** En effet, en vertu de la jurisprudence « Préfet de l'Eure » (CE 30 mai 1913 Préfet de l'Eure, rec. p. 583), les autorités administratives sont en principe irrecevables à demander au juge le prononcé de mesures qu'elles ont le pouvoir de décider.

À l'analyse de la jurisprudence administrative, il apparaît que la notion de décision s'entend d'un acte administratif unilatéral ayant un caractère décisoire, c'est-à-dire ayant des effets juridiques, et faisant grief :

- **Un acte administratif unilatéral** : il s'agit d'une manifestation de volonté réalisée dans le cadre d'une opération administrative

- **Un caractère décisoire** : un acte a un caractère décisoire s'il a un effet juridique, soit parce qu'il modifie l'ordonnancement juridique (par exemple, l'octroi d'un permis de construire), soit parce qu'il le maintient en l'état (par exemple, le rejet d'une demande de permis de construire).

- **Un acte faisant grief** : il s'agit d'un acte ayant des effets juridiques qui peuvent être contestés en justice. Dès lors qu'un acte ayant un caractère décisoire emporte des effets juridiques, tout acte présentant un caractère décisoire constitue en principe un acte faisant grief. Il n'en va différemment que lorsque les effets juridiques de l'acte sont tellement minimes que l'acte est regardé comme ne faisant pas grief.

B. Les actes administratifs unilatéraux n'ayant pas de caractère décisoire

Tous les actes administratifs unilatéraux n'ont pas de caractère décisoire et ne sont donc pas des décisions.

Les actes administratifs unilatéraux n'ayant pas de caractère décisoire sont ceux qui n'ont pas d'effet sur l'ordonnancement juridique.

1) Les déclarations d'intention : des actes non décisiores

a) Définition de la déclaration d'intention

La déclaration d'intention manifeste la volonté de son auteur d'agir prochainement dans un certain sens, sans que cette volonté soit exprimée de manière ferme et définitive.

b) L'absence de caractère décisoire

Alors qu'une décision a un effet sur le droit positif, tel n'est pas le cas de la simple déclaration d'intention.

Comment les distinguer ? Au vu de la jurisprudence, **c'est le caractère plus ou moins ferme et définitif de la décision prise ainsi que sa plus ou moins grande précision qui les différencient.**

C'est ainsi qu'expriment seulement une intention et sont dépourvues d'effets juridiques :

- les déclarations faites le 20 avril 1985 par le Président de la République lors d'un congrès au sujet du traitement par les autorités françaises des demandes d'extradition de ressortissants italiens ayant participé à des actions terroristes en Italie et installés depuis de nombreuses années en France (**CE 18 mars 2005 Battisti, req. n° 273714, publié au recueil**)
- le communiqué, par lequel le Premier ministre a rendu public le tracé retenu pour le train à grande vitesse "Nord" (**CE 9 décembre 1988 Ville d'Amiens, req. n° 97746, publié aux Tables**)

2) Les mesures préparatoires : des actes non décisiores

a) Définition des mesures préparatoires

Les mesures dites préparatoires ont pour objet de créer les conditions juridiques et matérielles nécessaires pour que la décision finale soit édictée.

b) L'absence de caractère décisoire

Les mesures préparatoires intervenant avant la décision n'ont, à l'évidence, pas de caractère décisoire.

De ce fait, **les mesures préparatoires sont en principe insusceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.**

Il ne peut en aller autrement qu'en cas de disposition expresse de la loi autorisant à attaquer un acte préparatoire (CE Ass. 15 avril 1996 Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux, req. n° 120273, publié au recueil).

En pratique, la distinction entre les mesures préparatoires et les décisions n'est pas toujours aisée.

Le 25 juin 2018 (**CE Avis 25 juin 2018, req. n° 419227, publié au recueil**), le Conseil d'État a rendu un avis contentieux illustrant cette difficulté. En l'espèce, les juges du Palais Royal devaient déterminer si « *la lettre par laquelle l'administration informe un militaire qu'un indu sera répété, par retenue sur solde ou par la notification d'un titre exécutoire, et qui indique qu'elle vaut décision administrative et qu'elle peut faire l'objet d'un recours auprès de la commission des recours des militaires, constitue un acte préparatoire ou un acte faisant grief* ».

Le Conseil d'État a donné la réponse suivante :

- **La lettre** par laquelle l'administration informe un militaire qu'il doit rembourser une somme indument payée et qu'en l'absence de paiement spontané de sa part, un titre de perception lui sera notifié, **est une mesure préparatoire de ce titre, qui n'est pas susceptible de recours.**
- En revanche, **la lettre** par laquelle l'administration informe un militaire qu'il doit rembourser une somme indument payée et qu'en l'absence de paiement spontané de sa part, cette somme sera retenue sur sa solde **est une décision susceptible de faire l'objet d'un recours de plein contentieux.**

Il résulte de cet important avis qu'il convient :

- de ne pas s'attacher à la dénomination de l'acte. Ainsi, quand bien même celui-ci indiquerait qu'il « *vaut décision administrative* », il est possible qu'il ne présente pas de caractère décisoire et soit, par suite, insusceptible de recours
- de déterminer si l'acte en cause vaut lui-même décision, auquel cas il est attaquant, ou s'il ne fait qu'informer son destinataire qu'il recevra prochainement une décision, auquel cas il ne constitue qu'un acte préparatoire insusceptible de recours.

c) Quelques exemples de mesures préparatoires

Ont été considérées comme des mesures préparatoires :

- les délibérations à caractère préparatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (CE Ass. 15 avril 1996 Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux, req. n° 120273, publié au recueil)
- la lettre du directeur de l'ONILAIT faisant connaître à une société les résultats des contrôles qu'elle a subis et lui communiquant les éléments chiffrés sur la base desquels il envisage de la soumettre au paiement d'un prélèvement supplémentaire (CE 9 octobre 2002, req. n° 228944, publié au recueil)
- la convocation des membres du conseil d'administration d'un établissement public à la première réunion de ce conseil d'administration, alors même que l'établissement est réputé créé à la date de cette première réunion (CE 12 mai 2010, req. n° 323325, publié aux Tables).

3) Les actes de nature informative : des actes non décisores

Les actes de nature purement informative n'ont pas d'effet sur l'ordonnancement juridique et ne constituent donc pas des décisions.

Tel serait le cas, par exemple, du courrier par lequel le maire d'une commune informe ses habitants des résultats d'une enquête qui aurait été réalisée sur la qualité de l'air.

En revanche, il convient de prendre garde à ne pas confondre les actes de nature purement informative avec les **actes à caractère décisoire qui ont été pris dans un but informatif**. Ces derniers constituent, de par leur caractère décisoire, une décision faisant grief susceptible de recours. Par exemple, a été considérée comme une décision faisant grief la décision par laquelle le Premier ministre a fait procéder à la publication par la Documentation française du rapport d'un parlementaire intitulé "Les sectes en France" (CE 21 octobre 1988 Église de scientologie de Paris, req. n° 68638, publié au recueil).

4) Les circulaires

a) Définition des circulaires

La circulaire, dénommée également instruction, est un texte par lequel l'autorité administrative précise à ses agents comment ils doivent appliquer et interpréter les lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre.

Le Premier ministre peut ainsi, sur le fondement des dispositions de l'article 21 de la Constitution en vertu desquelles il dirige l'action du Gouvernement, adresser aux membres du Gouvernement et aux administrations des instructions par voie de circulaire, leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation des lois et règlements en vigueur.

b) La distinction entre les circulaires faisant grief et les circulaires ne faisant pas grief

Font grief les circulaires qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

Dans sa décision « GISTI » de 2020 (CE Sect. 12 juin 2020 GISTI, req. n° 418142, publié au recueil), le Conseil d'État a jugé que « **les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déferés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices** ».

Les dispositions d'une circulaire ayant un caractère impératif ou présentant le caractère de lignes directrices doivent être regardées comme faisant grief « **alors même qu'elles se borneraient à réitérer une règle déjà contenue dans une norme juridique supérieure, le cas échéant en en reprenant les termes exacts** » (CE 2 juin 2006, req. n° 275416, publié au recueil).

Il est à noter que **le refus d'abroger une circulaire faisant grief fait lui-même grief**.

Au final, **les circulaires insusceptibles de recours sont uniquement celles qui n'ont ni caractère impératif ni le caractère de lignes directrices**. On ne saurait s'en étonner dans la mesure où ces circulaires n'ont aucun effet sur l'ordonnancement juridique et ne présente, de ce fait, aucun caractère décisoire.

c) La légalité des circulaires

Dans sa décision « GISTI », le Conseil d'État a rappelé que doivent être annulées les circulaires qui :

- **fixent une règle nouvelle entachée d'incompétence**
- **méconnaissent le sens et la portée du droit positif qu'elles interprètent**
- **sont prises en vue de la mise en oeuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure**

Pour un exemple de circulaire méconnaissant une règle de droit supérieure, cf. **CE 7 avril 2011 Association SOS Racisme, req. n° 343387, publié au recueil**. En l'espèce, la circulaire attaquée visait, par des dispositions impératives à caractère général, à faire évacuer de manière prioritaire les campements illicites de Roms. Le Conseil d'État a jugé fort logiquement que cette circulaire désignant les occupants des campements illicites à partir de leur origine ethnique méconnaissait le principe constitutionnel d'égalité devant la loi découlant de l'article 1^{er} de la Constitution.

5) Les directives

a) La définition des directives

La directive, que le Conseil d'État nomme aussi « lignes directrices », est un texte par lequel l'autorité administrative adresse à ses agents, lorsqu'ils disposent d'une liberté de décision pour se prononcer sur des situations individuelles (par exemple pour décider de l'octroi ou non d'une subvention), des orientations générales afin d'encadrer et rationaliser les décisions qu'ils sont amenés à prendre.

Il est à noter qu'une autorité administrative peut adresser des directives à ses agents par voie de circulaire, si bien que la directive peut alors être regardée comme un type particulier de circulaire, celle qui intervient lorsque les agents de l'administration disposent d'une liberté de décision.

b) La distinction entre les directives faisant grief et les directives ne faisant pas grief

La directive obéit au même régime juridique que la circulaire.

Font ainsi grief les directives qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

Au final, **les directives insusceptibles de recours sont uniquement celles qui n'ont ni caractère impératif ni le caractère de lignes directrices**. On ne saurait s'en étonner dans la mesure où ces directives n'ont aucun effet sur l'ordonnancement juridique et ne présente, de ce fait, aucun caractère décisoire.

c) La légalité des directives

Outre les **conditions de légalité posées dans la décision « GISTI » de 2020 (cf. supra)**, le Conseil d'État a précisé dans son arrêt « Crédit foncier de France » (CE Sect. 11 décembre 1970 Crédit foncier de France, req. n° 78880, publié au recueil ; cf. également : **CE 16 avril 2010 Mme A, req. n° 305649, publié au recueil**), qu'une directive

est entachée d'illégalité lorsqu'elle retire aux agents visés leur pouvoir d'appréciation, ces derniers devant pouvoir procéder à un examen particulier de chacun des cas sur lesquels ils sont appelés à se prononcer.

6) Les avis, recommandations et mises en garde

a) Définition des avis, recommandations et mises en garde

Un avis est une opinion donnée en réponse à une question.

Une recommandation est une pratique qu'il est conseillé de suivre.

Une mise en garde est, au contraire, une pratique qu'il est déconseillé de suivre.

Comme les avis, les recommandations et mises en garde s'apparentent à des opinions, en ce qu'elles ne constituent pas une prise de position.

b) Des actes en principe non décisives

En principe, les avis, recommandations et mises en garde, n'étant que des opinions, et non des prises de position, n'ont pas pour effet d'affecter l'ordonnancement juridique. De ce fait, ils n'ont pas de caractère décisive.

Pour ce motif, ils ne constituent pas des décisions attaquables devant le juge administratif.

Tel est le cas, par exemple, de l'avis juridique émis par l'inspecteur du travail dans le cadre de l'instruction des demandes formulées par la société Total SA qui souhaitait transférer les contrats de travail d'un certain nombre de ses salariés à la société Total Consulting SA (CE 24 décembre 2019, req. n° 415094).

c) Des actes pouvant, dans certains cas, avoir un caractère décisive

α) Sont attaquables les recommandations qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices :

Il est rappelé que dans sa décision « GISTI » de 2020 (CE Sect. 12 juin 2020 GISTI, req. n° 418142, publié au recueil), le Conseil d'État a jugé que « les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices ».

β) De même, sont attaquables les avis, recommandations ou mises en garde, adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies, qui contiennent :

- des dispositions générales et impératives
- ou des prescriptions individuelles dont l'émetteur de l'avis pourra ultérieurement censurer la méconnaissance.

Cf. CE 11 octobre 2012 Casino Guichard-Perrachon, req. n° 357193, publié au recueil ; confirmé par CE Ass. 21 mars 2016 Fairvesta, req. n° 368082, publié au recueil.

Une telle solution est logique. En effet, à partir du moment où un avis, une recommandation ou une mise en garde, comporte soit des dispositions impératives, soit des prescriptions individuelles qui peuvent être sanctionnées, il ne peut plus être regardé comme une simple opinion sans effet sur l'ordonnancement juridique mais s'apparente à une véritable prise de position. Il présente alors un caractère décisive ; ce qui en fait une décision attaquable devant le juge administratif.

Tel est le cas, par exemple, d'un avis émis par l'Autorité de la concurrence en vertu de l'article L. 462-1 du code de commerce (CE 11 octobre 2012 Casino Guichard-Perrachon, req. n° 357193, publié au recueil) :

« Il est loisible à l'Autorité de la concurrence, lorsqu'elle émet un avis en vertu de l'article L. 462-1 du code de commerce, de faire toute préconisation relative à la question de concurrence qui est l'objet de son analyse, qu'elle s'adresse au législateur, aux ministres intéressés ou aux opérateurs économiques. Les prises de position et recommandations qu'elle formule à cette occasion ne constituent pas des décisions faisant grief. Il en irait toutefois différemment si elles revêtaient le caractère de dispositions

générales et impératives ou de prescriptions individuelles dont l'Autorité pourrait ultérieurement censurer la méconnaissance ».

Il est à noter qu'avant même les jurisprudences « Casino Guichard-Perrachon » et « Fairvesta », le Conseil d'État avait reconnu le caractère décisoire des recommandations de bonne pratique de la Haute Autorité de Santé au motif qu'elles emportaient des effets juridiques sur leurs destinataires, sans avoir eu besoin d'indiquer si elles comportaient ou non des dispositions impératives :

« Les recommandations de bonnes pratiques élaborées par la Haute autorité de santé sur la base des articles L. 161-37 et R. 161-72 du code de la sécurité sociale, eu égard à l'obligation déontologique incombant aux professionnels de santé d'assurer au patient des soins fondés sur les données acquises de la science, telles qu'elles ressortent notamment de ces recommandations de bonnes pratiques, doivent être regardées comme des décisions faisant grief susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » (CE 27 avril 2011 Formindep, req. n° 334396, publié au recueil).

7) Décision confirmative

a) La qualification de décision confirmative

Une décision n'est confirmative (ou purement confirmative) d'une première décision que si elle :

- **a le même objet que cette première décision**
- **a été prise dans un même contexte factuel**
- **a été prise dans un même contexte juridique**
- **repose sur la même cause juridique**

i) Concernant l'objet, il a été jugé, par exemple, qu'une décision rejetant une demande de réexamen du calcul du montant du revenu de solidarité active n'est pas confirmative dès lors que la première décision ne portait pas sur la **même période** (CE 18 juillet 2018, req. n° 406288, publié aux Tables).

ii) Concernant les faits (contexte factuel), une décision est confirmative si le requérant n'invoque aucun fait nouveau à l'appui de sa deuxième demande. Par exemple, cf. CE 27 avril 1998 Hamda, req. n° 167368, publié aux Tables : à propos d'un second refus d'abroger un arrêté d'expulsion.

iii) Concernant le droit (contexte juridique), le Conseil d'État a jugé que la seconde décision se fondant sur une législation nouvelle ne peut pas être confirmative de la première décision qui s'était fondée sur une législation ancienne (CE Sect. 13 mai 1977, req. n° 99534, publié au recueil).

iv) Enfin, concernant la cause juridique, il a été jugé, par exemple, qu'une décision rejetant une demande indemnitaire fondée sur une responsabilité pour faute ne peut pas être confirmative d'une première décision rejetant une demande indemnitaire fondée sur une responsabilité pour risque (CE 10 août 2005, req. n° 266027, publié aux Tables).

b) Les limites à la qualification de décision confirmative

i) Le fait qu'un droit soit susceptible d'être exercé de façon permanente fait obstacle à ce qu'une seconde décision relative à l'exercice de ce droit puisse être regardée comme confirmative d'une première décision relative également à l'exercice de ce droit, même si elle remplit les quatre conditions énoncées ci-avant.

Tel est le cas par exemple :

- du droit de toute personne à la communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et comptes de la commune et des arrêtés municipaux (CE Sect. 11 janvier 1978 Commune de Muret, req. n° 04258, publié au recueil)
- ou du droit de tout fonctionnaire d'être placé dans une situation régulière (CE 27 juillet 1990, req. n° 107561) :

« Considérant que, eu égard notamment à la circonstance que les fonctionnaires ont droit à être placé dans une situation conforme à leur statut, le rejet, par une décision non contestée dans le délai du recours contentieux, d'une demande d'un fonctionnaire sans affectation tendant à ce qu'il soit placé dans une situation régulière au regard des dispositions statutaires le régissant, ne fait pas obstacle, en cas de décision de rejet d'une nouvelle demande ayant le même objet,

à ce que l'intéressé saisisse le juge administratif d'une requête tendant à l'annulation de la seconde décision »

En revanche, aucun agent public ne bénéficie d'un droit permanent à contester les décisions de refus opposées à ses demandes tendant au bénéfice d'un contrat à durée indéterminée (**CE 31 janvier 2020, req. n° 422671**).

ii) Le Conseil d'État a posé une deuxième limite à la qualification de décision confirmative.

Même si une décision remplit les quatre conditions énoncées ci-avant, elle ne peut jamais être regardée comme confirmative de la première décision lorsque **les faits en cause sont susceptibles de changements ultérieurs** (**CE 16 novembre 1984 Betesta-Jabry, req. n° 48352, publié au recueil**).

Par exemple, lorsque l'administration est saisie d'une demande de concours de la force publique afin de faire exécuter un jugement, elle doit toujours se fonder sur les circonstances de fait existant au moment où elle statue sur cette demande. Par suite, même si les faits sont identiques dans la première et la seconde décision, la seconde ne peut pas être considérée comme confirmative de la première (**TA Paris 18 avril 1956 Delagneau, rec. p. 534**).

c) L'irrecevabilité des recours contre les décisions confirmatives

Une décision confirmative n'a aucun effet sur l'ordonnancement juridique car elle ne fait que reprendre une décision déjà existante. Ce faisant, elle ne présente, malgré sa dénomination de « décision », aucun caractère décisoire. **Elle est donc insusceptible de recours contentieux** (**CE 28 février 1973, req. n° 74890, publié au recueil**).

C. Les actes à caractère décisoire ne faisant pas grief : l'exemple des mesures d'ordre intérieur

La notion d'acte faisant grief s'entend d'un acte ayant des effets juridiques qui peuvent être contestés en justice.

Dès lors qu'un acte ayant un caractère décisoire emporte des effets juridiques, tout acte présentant un caractère décisoire constitue en principe un acte faisant grief.

Il n'en va différemment que lorsque les effets juridiques de l'acte sont tellement minimes que l'acte est regardé comme ne faisant pas grief.

Tel est le cas des mesures d'ordre intérieur qui, bien que présentant un caractère décisoire, ne font pas grief.

Si le principe selon lequel les mesures d'ordre intérieure sont insusceptibles de recours est simple (1), tel n'est pas le cas de la qualification de « mesure d'ordre intérieur » (2).

1) Les mesures d'ordre intérieur : des actes insusceptibles de recours

Les mesures d'ordre intérieur, qui ne doivent pas être confondues avec les mesures préparatoires, présentent, à la différence de ces dernières, un caractère décisoire.

Cependant, malgré ce caractère décisoire, **les mesures d'ordre intérieur ne sont pas considérées comme de véritables décisions faisant grief car elles sont regardées comme ayant trop peu d'effet pour donner lieu à un contentieux**. De ce fait, elles sont insusceptibles de recours.

C'est ainsi qu'il a été jugé que « **les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours** » (**CE 25 septembre 2015 Mme B., req. n° 372624, publié au recueil**).

2) La qualification de mesures d'ordre intérieur

Pour déterminer si l'on est en présence d'une décision faisant grief ou d'une simple mesure d'ordre intérieur, il convient de s'évertuer à examiner les **effets de l'acte sur son destinataire**. Voici les principaux exemples d'application de cette règle.

a) Droit de la fonction publique

En matière de droit de la fonction publique, sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération (**CE 25 septembre 2015 Mme B., req. n° 372624, publié au recueil**).

Attention : Au cas où ces mesures traduiraient une discrimination, elles ne constitueraient plus de simples mesures d'ordre intérieur mais de véritables décisions faisant grief susceptibles de recours (**même décision**).

b) Punitions

i) Les punitions scolaires

Les punitions scolaires sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur (**CE 8 mars 2006, req. n° 275551, publié au recueil**).

ii) Les punitions militaires

Par son célèbre arrêt Hardouin (**CE Ass. 17 février 1995 Hardouin, req. n° 107766, publié au recueil**), le Conseil d'État a opéré en la matière un important revirement jurisprudentiel. Alors que les punitions infligées à titre disciplinaire aux militaires constituaient jusqu'alors toujours de simples mesures d'ordre intérieur, elles relèvent désormais de la catégorie des décisions faisant grief lorsqu'elles emportent des effets sur les droits et libertés des intéressés. Tel est le cas, notamment, de la « punition des arrêts » qui porte atteinte à leur liberté d'aller et venir.

iii) Punitions pénitentiaires

Par son célèbre arrêt Marie (**CE Ass. 17 février 1995 Marie, req. n° 97754, publié au recueil**), le Conseil d'État a opéré là encore un important revirement jurisprudentiel. Alors que les punitions infligées aux détenus constituaient jusqu'alors toujours de simples mesures d'ordre intérieur, elles relèvent désormais de la catégorie des **décisions faisant grief lorsqu'elles emportent des effets sur les droits et libertés des intéressés**. Tel est le cas, par exemple, de la « punition de cellule ».

En matière pénitentiaire, le Conseil d'État a ainsi au fil du temps considérablement restreint le champ des mesures d'ordre intérieur.

Par exemple, ne constituent plus des mesures d'ordre intérieur mais des décisions faisant grief :

- la décision par laquelle un chef d'établissement pénitentiaire fixe les modalités essentielles de l'organisation des visites aux détenus, et notamment le nombre de visiteurs admis simultanément à rencontrer le détenu, compte tenu de ses effets possibles sur la situation des détenus, et notamment sur leur vie privée et familiale, qui revêt le caractère d'un droit fondamental (**CE 26 novembre 2010, req. n° 329564, publié au recueil**)
- la décision d'inscrire un détenu sur le répertoire des détenus particulièrement signalés en vue de la mise en œuvre des mesures de sécurité adaptées (**CE 30 novembre 2009, req. n° 318589, publié au recueil**)
- la décision de changement d'affectation du détenu d'une maison centrale proche du domicile de la famille du détenu à une maison centrale située à plus de 800 km de ce domicile, dès lors que cette décision, rendant plus difficile l'exercice par le détenu de son droit à conserver une vie familiale en détention (**CE 27 mai 2009 M. Khaled Mustafa, req. n° 322148, publié au recueil**)
- la décision de soumettre un détenu à des "rotations de sécurité", consistant en des changements d'affectation fréquents afin de prévenir les tentatives d'évasion, dès lors qu'elle institue un régime de détention spécifique (**CE 14 décembre 2007, req. n° 306432, publié au recueil**)
- la décision de changement d'affectation d'une maison centrale, établissement pour peines, à une maison d'arrêt (**CE 14 décembre 2007, req. n° 290730, publié au recueil**)
- la décision de déclassement d'emploi prise à l'encontre d'un détenu (**CE 14 décembre 2007, req. n° 290420, publié au recueil**)
- la décision de placement à l'isolement d'un détenu contre son gré, eu égard à l'importance de ses effets sur les conditions de détention (**CE Sect. 30 juillet 2003 Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ Monsieur Remli, req. n° 252712, publié au recueil**).

c) Solutions diverses

Ont été considérées également comme des mesures d'ordre intérieur, eu égard à la faiblesse de leurs effets pour leurs destinataires :

- les lettres par lesquelles le directeur d'un Centre hospitalier a invité le chef du service de gynécologie-obstétrique à libérer les locaux affectés au centre d'interruptions volontaires de grossesse (**CE 8 janvier 1982, req. n° 18237, publié au recueil**) ;
- la lettre par laquelle un président de tribunal administratif adresse un reproche à un commissaire du gouvernement, dès lors qu'elle n'est pas destinée à être versée au dossier de l'intéressé (**CE 25 janvier 2006, req. n° 275070, publié au recueil**).

II. La forme de la décision

La décision attaquée peut revêtir la forme d'une décision expresse (A) ou implicite (B).

A. La décision expresse

Si la présentation de la décision est sans importance (2), tel n'est pas le cas de son existence, qui doit être établie (1).

1) L'existence matérielle de la décision

Le juge administratif accepte de connaître d'une décision, dès lors qu'elle a une **existence matérielle**.

Parfois, il peut être difficile de prouver l'existence d'une décision qui est pourtant bel et bien réelle. Dans ce cas, le juge va considérer que **les faits eux-mêmes révèlent l'existence d'une décision**. Tel fut le cas, par exemple, dans l'affaire dite des « Colonnes de Buren » (**CE 28 décembre 1992 Cusenier, req. n° 85549, publié aux Tables**).

2) L'absence d'incidence de la présentation de la décision

Une décision est attaquable quelle que soit sa présentation.

Madame Aurélie BRETONNEAU l'a très bien rappelé dans ses conclusions sur l'arrêt rendu le 1^{er} juin 2015 à propos des victimes de la tempête Xynthia :

« Notons pour commencer que votre jurisprudence ne s'attache pas au critère formel pour décider si une décision fait grief ou non (v. sur ce point, les exemples cités par le cours du président Odent, p. 775). La circonstance que le document attaqué est cartographique ne saurait donc à elle-seule vous arrêter. À titre d'exemple, vous avez récemment contrôlé la délimitation de nouvelles frontières cantonales, qui se présentait sous forme littérale mais aurait pu tout aussi bien prendre la forme d'un zonage : il serait bien entendu tout à fait incongru que le choix de présentation d'un même contenu détermine son caractère normatif ou non ». (CE 1^{er} juin 2015 Association de défense des intérêts des victimes de Xynthia, req. n° 367101, publié aux Tables)

B. La décision implicite

Il convient d'étudier la nature de la décision implicite, rejet ou acceptation (1), puis le délai au terme duquel naît la décision implicite (2).

1) Une décision implicite d'acceptation ou de rejet ?

En vertu de l'article L. 231-1 du CRPA, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut en principe décision d'acceptation de la demande qui lui a été soumise.

Cette règle souffre cependant de nombreuses et importantes exceptions de telle sorte qu'en pratique, la règle ancienne, à savoir celle du silence valant rejet, reste largement applicable.

L'article L. 231-4 du CRPA, qui fixe la liste de ces exceptions, dispose que :

« Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet :

1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;

5° Dans les relations entre l'administration et ses agents ».

Il y a ainsi **décision implicite de rejet** lorsque l'administration garde le silence pendant deux mois³² sur les demandes mentionnées ci-dessus, au nombre desquelles on relèvera notamment les **recours administratifs** (article L. 411-7 du CRPA) ainsi que les **demandes des agents à leur administration**.

2) Calcul du délai de naissance de la décision implicite

Sauf exceptions, une décision implicite naît, en vertu de l'article L. 231-1 du CRPA, du silence gardé pendant deux mois par l'administration.

a) Ce délai de deux mois n'est pas un délai franc (CE 8 janvier 1954 Lalba, rec. p. 19 ; pour un rappel récent : CE 3 décembre 2018, req. n° 417292) :

Rappel lexical :

- Le *dies a quo* est le jour de déclenchement du délai
- Le *dies ad quem* est le jour de l'échéance du délai

En l'espèce :

- Le *dies a quo* est le jour où l'administration a reçu la demande préalable
- Le délai de deux mois commence à courir le lendemain du *dies a quo*.
- Le délai expire le jour de l'échéance (*dies ad quem*)³³.

Exemple de calcul :

L'administration reçoit une demande préalable le 10 mars 2021 (*dies a quo*). Le délai commence à courir le 11 mars 2021 à 0h et se termine le 10 mai 2021 à 23h59 (*dies ad quem*). Le 10 mai 2021 à 24h est née la décision implicite.

b) Ce délai de deux mois n'est pas un délai de procédure :

- Il ne peut donc faire l'objet ni d'une suspension ni d'une interruption.

³² Le délai au terme duquel le silence vaut rejet peut, dans certains cas, être inférieur ou supérieur à deux mois. Par exemple, le silence gardé pendant quatre mois par le ministre chargé des naturalisations sur le recours hiérarchique dirigé contre le refus de naturalisation vaut rejet de ce recours hiérarchique.

³³ En revanche, dans un délai franc, le délai expire le lendemain du *dies ad quem*.

- Quand le délai vient à échéance un jour non ouvrable, il **n'est pas prorogé jusqu'au prochain jour ouvrable**.

III. Les décisions attaquées en cas de recours administratif

En cas de recours administratif, les décisions attaquées ne seront pas les mêmes selon que le recours administratif est obligatoire (A) ou facultatif (B).

A. Le cas du recours administratif préalable obligatoire (RAPO)

En cas de recours administratif préalable obligatoire (RAPO), la décision initiale n'a plus d'existence juridique (1). Le requérant n'est recevable à attaquer (2), devant le juge administratif, que la décision prise sur le RAPO (3).

1) Une décision prise sur le RAPO se substituant à la décision initiale

Lorsque le recours administratif est obligatoire, la décision prise sur le recours administratif préalable obligatoire (RAPO) se substitue à la décision initiale, même si elle ne fait que la confirmer.

Cette jurisprudence a été confirmée à maintes reprises par le Conseil d'État :

« Cette substitution n'a lieu, si la décision initiale est confirmée par l'organisme qui statue sur le recours administratif, que lorsque ce recours administratif présente un caractère obligatoire » (CE 3 octobre 1979 Lasry, req. n° 12063, publié au recueil ; cf. également : CE Sect. 5 décembre 1980, req. n° 11114, publié au recueil).

Le législateur a également consacré cette solution jurisprudentielle. L'article L. 412-7 du CRPA dispose ainsi que : **« La décision prise à la suite d'un recours administratif préalable obligatoire se substitue à la décision initiale ».**

2) Possible recevabilité d'une requête déposée devant le TA avant que la décision prise sur le RAPO ne soit née

Lorsque le requérant saisit le TA sans avoir introduit son RAPO, sa requête est irrecevable.

Qu'en est-il lorsqu'il a saisi le TA après avoir introduit son RAPO, alors que la décision prise sur le RAPO n'est pas encore née ? Le Conseil d'État a jugé que, dans ce cas, **la requête est recevable si, à la date à laquelle le TA statue, est intervenue la décision, expresse ou implicite, se prononçant sur le RAPO (CE 16 juin 2021, req. n° 440064, publié aux Tables).**

3) Les conséquences de la substitution

Le fait que la décision prise sur le RAPO se substitue à la décision initiale a deux conséquences :

- l'irrecevabilité du recours dirigé contre la décision initiale (a)
- l'inopérance des moyens tirés de l'irrégularité de la décision initiale (b)
 - a) Un recours devant le juge administratif devant être dirigé exclusivement contre la décision prise sur le RAPO

La décision initiale n'ayant plus d'existence juridique, le requérant est recevable à attaquer, devant le juge administratif, uniquement la décision prise sur le RAPO.

En effet, un recours contentieux dirigé contre la décision initiale est dépourvu d'objet et, par suite, irrecevable (CE 29 juin 1983 Forest, req. n° 34198, publié au recueil ; CE 13 juin 1984 Handball club de Cysoing, req. n° 42454, publié au recueil ; CE 11 mars 1994 ministre du Travail, req. n° 141127, publié aux Tables).

Toutefois, lorsque les requérants ont, par erreur, contesté la décision initiale au lieu de la décision prise sur le RAPO, le Conseil d'État oblige désormais les juges du fond, lorsque les requérants justifient avoir dûment exercé le RAPO, à *« regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision, née de l'exercice du RAPO, qui s'y est substituée »* :

« L'institution par ces dispositions d'un recours administratif, préalable obligatoire à la saisine du juge, a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration. Il s'ensuit que la décision prise à la suite de ce recours se substitue en principe à la décision initiale et qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge. Toutefois, s'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation d'une décision qui ne peut donner lieu à un recours devant le juge qu'après l'exercice d'un recours administratif préalable et si le requérant indique, de sa propre initiative ou le cas échéant à la demande du juge, avoir exercé ce recours et, le cas échéant après que le juge l'y ait invité, produit la preuve de l'exercice de ce recours ainsi que, s'il en a été pris une, la décision à laquelle il a donné lieu, le juge doit regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision, née de l'exercice du recours, qui s'y est substituée » (CE 9 mai 2018, req. n° 408172)

b) L'inopérance des moyens tirés de l'irrégularité de la décision initiale

Sont inopérants les moyens soulevés à l'appui du recours contre la décision prise sur le RAPO, tirés de l'irrégularité de la décision initiale, dès lors que celle-ci n'a plus d'existence juridique. Tel est le cas, par exemple :

- Du moyen tiré de l'irrégularité de la procédure suivie lors de l'adoption de la décision initiale (**CE 26 décembre 2012, req. n° 350833, publié aux Tables**).
- Du moyen tiré du défaut de motivation de la décision initiale (**CE 4 octobre 2010, req. n° 325621**).

B. Le cas du recours administratif facultatif

Lorsque le recours administratif est facultatif, la décision prise sur le recours administratif ne se substitue pas à la décision initiale (**CE 3 octobre 1979 Lasry, req. n° 12063, publié au recueil**).

La décision initiale et la décision prise sur le recours administratif étant indépendantes, il convient d'exercer le recours devant le juge administratif contre les deux décisions.

SOUS-SECTION II : LE CAS PARTICULIER DES ACTES DE DROIT SOUPLE

Alors même qu'ils n'ont pas d'effet sur l'ordonnement juridique (I), certains actes de droit souple peuvent être contestés devant le juge administratif (II).

I. La définition du droit souple

Il est rappelé que la saisine du juge administratif est subordonnée, par l'**article R. 421-1 du CJA**, à l'existence d'une décision de l'autorité administrative. Cette notion de décision s'entend d'un acte administratif unilatéral à caractère décisoire et faisant grief.

Pour présenter un caractère décisoire, l'acte en cause doit avoir des effets sur l'ordonnement juridique. Il en résulte que le juge administratif ne peut, en principe, connaître que d'actes qui ont des effets sur l'ordonnement juridique, soit parce qu'ils le modifient, soit parce qu'ils le maintiennent en l'état.

Par exception à ce principe, le Conseil d'État accepte de connaître de certains actes de droit souple, c'est-à-dire d'actes qui, bien que dépourvus d'effet sur l'ordonnement juridique, ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des individus.

Ces actes de droit souple sont incontestablement du droit dans la mesure où, à l'instar du droit « dur », ils ont pour objet d'influer sur les comportements des individus. C'est ce qui les distingue du non-droit.

II. Les actes de droit souple pouvant être attaqués devant le juge administratif

Le Conseil d'État accepte de contrôler certains actes de droit souple pris par les autorités de régulation dans l'exercice de leurs missions en raison de l'impact qu'ils peuvent avoir.

Dans sa décision « Fairvesta » (CE Ass. 21 mars 2016 Fairvesta, req. n° 368082, publié au recueil), le Conseil d'État accepte de connaître des « *avis, recommandations, mises en garde adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent* ».

CHAPITRE II : LES DÉLAIS DE RECOURS

La saisine du juge administratif répond à des conditions de recevabilité dont les deux principales sont :

- la liaison du contentieux par une décision préalable
- et la saisine du juge dans le délai de recours imparti

S'agissant du délai de recours, nous verrons la question de l'existence du délai de recours (SECTION I), celle de son déclenchement (SECTION II), les cas dans lesquels il y a absence de déclenchement (SECTION III), la computation du délai de recours (SECTION IV), les événements affectant le cours du délai de recours (SECTION V) et enfin les conséquences de l'expiration du délai de recours (SECTION VI).

SECTION I : L'EXISTENCE DU DÉLAI DE RECOURS

Pour introduire son recours contentieux devant le juge administratif, le requérant dispose d'un délai qui, sauf exceptions (II), est de deux mois (I).

I. Le principe du délai de deux mois

L'obligation d'introduire sa requête devant le juge administratif avant l'expiration d'un délai de deux mois s'applique aussi bien en cas de décision expresse de rejet (A) qu'en cas de décision implicite de rejet (B). Il conviendra toutefois d'étudier de près le cas particulier où la décision implicite de rejet est suivie, dans le délai de recours initial de deux mois, d'une décision explicite de rejet (C).

A. Décision expresse de rejet

L'obligation d'introduire son recours dans les deux mois à compter de la notification ou la publication de la décision expresse de rejet est posée par l'article R. 421-1 alinéa 1 du CJA qui dispose que :

« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ».

B. Décision implicite de rejet

L'obligation d'introduire son recours dans les deux mois à compter de la naissance de la décision implicite de rejet résulte de l'article R. 421-2 alinéa 1 du CJA qui dispose que : **« Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet ».**

C. Décision implicite de rejet suivie d'une décision expresse de rejet

En cas de décision implicite de rejet suivie d'une décision expresse de rejet, l'article R. 421-2 alinéa 1 du CJA dispose que :

« Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours ».

Le Conseil d'État a précisé que le requérant ne pourra bénéficier d'un délai de deux mois contre la décision expresse de rejet que si celle-ci lui a été **notifiée**, et pas seulement prise, dans le délai initial de deux mois courant contre la décision implicite de rejet (**CE Sect. 1^{er} mars 1996 Habib, req. n° 117453, publié au recueil**).

En l'absence de notification de la décision expresse de rejet dans ce délai de deux mois :

- la décision implicite de rejet sera regardée comme définitive
- la décision expresse de rejet sera, quant à elle, regardée comme purement confirmative de la décision implicite de rejet et donc comme insusceptible de recours contentieux.

Toutefois, **la décision implicite de rejet ne sera pas regardée comme définitive si « l'administration a induit en erreur le requérant sur les conditions d'exercice de son droit au recours contre le refus qui lui a été initialement opposé »**. Dans ce cas, le requérant demeure recevable à contester la décision qui lui fait grief *« dans le délai de recours contre la décision expresse confirmant le rejet »* (**CE 17 juin 2019, req. n° 413797, publié aux Tables**).

Le requérant doit, par exemple, être regardé comme ayant été induit en erreur lorsque l'administration lui a adressé, pendant le délai de deux mois courant contre la décision implicite de rejet, des correspondances lui laissant entendre qu'elle étudiait sa demande et n'avait pas renoncé à y faire droit (**CE 17 juin 2019, req. n° 413797, publié aux Tables**).

II. Les dérogations au délai de deux mois

Le délai de deux mois n'est pas applicable :

- lorsqu'aucun délai préfix n'est imparti au requérant (**A**)
- lorsqu'un délai d'une durée inférieure (**B**) ou supérieure (**C**) à deux mois est imparti au requérant

A. L'absence de délai préfix

Le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 dit décret JADE a supprimé les deux principales exceptions à la règle du délai de recours contentieux tenant à la matière des **travaux publics** et aux recours formés contre des **décisions implicites de rejet en matière de plein contentieux**.

Désormais, seules font exception à la règle du délai de recours contentieux :

- les décisions implicites de rejet figurant à **l'article R. 421-3 du CJA (1)**
- les mesures prises pour l'exécution d'un contrat (**2**)

1) En cas de contestation d'une décision implicite de rejet visée à l'article R. 421-3 du CJA

a) Décision prise par un organisme collégial ou sur avis d'un organisme collégial

L'article R. 421-3 du CJA dispose que : *« Toutefois, l'intéressé n'est forcloé qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet : 1° Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, si la mesure sollicitée ne peut être prise que par décision ou sur avis des assemblées locales ou de tous autres organismes collégiaux »*.

Il résulte de ce texte que **le requérant peut, sans qu'un délai préfix ne lui soit imparti, contester devant le juge de l'excès de pouvoir la décision implicite de rejet prise par un organisme collégial ou sur avis d'un organisme collégial**.

Ont été qualifiés d'organismes collégiaux :

- des organes délibérants : par exemple, un conseil municipal (**CE 26 janvier 1990 Munos, req. n° 94016, publié aux Tables**) ou le conseil d'administration de l'établissement public Aéroports de Paris (**CE 13 octobre 1999, Cie nationale Air France, req. n°193195, publié au recueil**)
- mais aussi des organes chargés de donner des avis, qu'ils soient internes ou extérieurs à l'autorité compétente. Par exemple, il a été jugé récemment que ne fait pas courir le délai de recours contentieux la décision implicite par laquelle la ministre des armées rejette, après avis de la commission des recours des militaires, le recours d'un militaire contre son bulletin de notation (**CE 22 mai 2019, req. n° 423273, publié aux Tables**).

b) Décision rejetant une mesure sollicitée afin d'exécuter une décision de la juridiction administrative

L'article R. 421-3 du CJA dispose que : « Toutefois, l'intéressé n'est forcloé qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet : 2° Dans le cas où la réclamation tend à obtenir l'exécution d'une décision de la juridiction administrative ».

Il résulte de ce texte que le requérant peut, sans qu'un délai préfix ne lui soit imparti, contester devant le juge administratif la décision implicite par laquelle l'administration refuse de prendre une mesure de nature à exécuter une décision de la juridiction administrative.

2) En cas de contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat

Le délai de deux mois n'est pas applicable à la « contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat », qu'il s'agisse de décisions expresses de rejet (article R. 421-1 alinéa 3 du CJA) ou implicites de rejet (article R. 421-2 alinéa 3 du CJA).

B. Les délais de recours d'une durée inférieure à deux mois : l'exemple du droit électoral et du droit des étrangers

1) Droit électoral

En matière électorale, les délais de recours sont très courts :

- Pour les élections au conseil régional : délai de 10 jours pour la contestation des résultats devant le Conseil d'État que ce soit par les candidats, les électeurs ou le Préfet (article L. 361 du code électoral)
- Pour les élections au conseil départemental ou municipal :
 - Délai de 5 jours pour la contestation des résultats devant le Tribunal administratif par les candidats et les électeurs (article R. 113 du code électoral et article R. 119 du code électoral)
 - Délai de 15 jours pour la contestation des résultats devant le Tribunal administratif par le Préfet (article R. 113 du code électoral et article R. 119 du code électoral)

2) Droit des étrangers

En droit des étrangers, les délais peuvent être encore plus courts :

- L'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile peut, dans les **quarante-huit heures** suivant sa notification, en demander l'annulation au président du tribunal administratif (article L. 213-9 du CESEDA)
- L'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire sans délai peut, dans les **quarante-huit heures** suivant sa notification par voie administrative, demander au président du tribunal administratif l'annulation de cette décision (article L. 512-1, II du CESEDA)
- En revanche, l'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire avec le bénéfice d'un délai de départ volontaire dispose d'un délai de recours plus long : 30 jours ou 15 jours (en fonction du motif de l'OQTF) (article L. 512-1, I et I bis du CESEDA)

C. Les délais de recours d'une durée supérieure à deux mois : l'exemple du droit de l'environnement

En matière environnementale, les délais de recours peuvent, au contraire, être plus longs que le délai de droit commun de deux mois. Ainsi, l'autorisation d'exploiter une installation classée peut être contestée par les tiers dans un délai de **quatre mois** à compter du premier jour de la publication ou de l'affichage de la décision (article R. 514-3-1 du code de l'environnement).

SECTION II : LE DÉCLENCHEMENT DU DÉLAI DE RECOURS

Pour que le délai de recours de deux mois soit opposable au requérant, celui-ci doit avoir eu connaissance de la décision en cause (SOUS-SECTION I) ainsi que des voies et délais de recours contre cette décision (SOUS-SECTION II).

SOUS-SECTION I : UNE DÉCISION DEVANT ÊTRE PORTÉE À LA CONNAISSANCE DU REQUÉRANT

Toute décision, qu'elle soit expresse (I) ou implicite (II), doit être portée à la connaissance de son destinataire. À défaut, le délai de recours ne saurait courir à l'encontre de cette décision (III).

I. Les décisions expresses

L'article R. 421-1 alinéa 1 du CJA dispose que : ***La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée*** ».

Il résulte de cet article qu'une décision expresse doit, selon les cas, être publiée (A) ou notifiée (B).

A. La publication des décisions expresses

Nous étudierons le champ d'application (1) puis les modalités (2) de l'obligation de publication.

1) Le champ d'application de l'obligation de publication

L'obligation de publication concerne les actes réglementaires (a), les décisions d'espèces (b) et les décisions individuelles à l'égard des tiers (c).

a) Les actes réglementaires

Le délai de recours contre un acte réglementaire ne court qu'à compter de la publication de cet acte.

Il en résulte que :

- En l'absence de publication de l'acte réglementaire, le délai de recours ne court pas (**CE 15 novembre 1996 Magnan, req. n° 139573, publié au recueil**).
- La circonstance qu'un acte réglementaire soit notifié n'est pas de nature à faire courir le délai de recours contre cet acte (**CE 19 février 1993 Nainfa, req. n° 106792, publié aux Tables ; CE 26 novembre 1982 Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales, req. n° 27124, publié aux Tables**).
- Il ne peut pas y avoir de connaissance acquise à l'égard des actes réglementaires (**CE 7 juillet 1993 Syndicat CGT du personnel de l'hôpital Dupuytren, req. n° 101415, publié aux Tables**).

b) Les décisions d'espèces

Les décisions d'espèces sont des décisions qui édictent des normes qui ne sont ni générales ni individuelles. Ce ne sont donc ni des actes réglementaires ni des décisions individuelles. L'exemple le plus connu est sans doute celui des déclarations d'utilité publique.

Le délai de recours contre les décisions d'espèces court à compter de leur publication :

- Pour un recours contre une déclaration d'utilité publique, cf. **CE 8 juin 1998 Groupement foncier agricole du domaine de la Cabanne, req. n° 185437, publié aux Tables**

- Pour un recours contre un arrêté préfectoral fixant un périmètre de remembrement, cf. **CE 8 juin 1998 Mlle Simone X, req. n° 159014**

c) Les décisions individuelles : à l'égard des tiers

En principe, le délai de recours contre une décision individuelle court à partir de sa publication en ce qui concerne les tiers (CE Sect. 27 juillet 2005 Millon, req. n° 259004, publié au recueil, publié au GACA ; cf. également : CE Avis 15 juillet 2004, req. n° 266479, publié au recueil).

Par exception, le délai de recours contre une décision individuelle court à partir de sa notification à l'égard des tiers, lorsque cette décision « affecte directement la situation personnelle » des tiers en cause. Il a été jugé ainsi que le délai de recours contentieux contre un arrêté autorisant un agriculteur à exploiter un bien, qui affecte directement la situation personnelle du preneur en place, ne peut courir à l'encontre de celui-ci qu'à compter de la notification qui lui en est faite (CE 12 juin 1998 Lemaire, req. n° 157642, publié au recueil).

2) Les modalités de la publication

Les modalités de la publication varient en fonction de la nature de la décision en cause.

a) La publication au journal officiel de la République française

La publication au JORF fait courir le délai de recours contentieux.

Elle est régie par l'article L. 221-9 du CRPA qui dispose que : « Sont publiés au Journal officiel de la République française les lois, les ordonnances accompagnées d'un rapport de présentation, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs ».

b) La publication en dehors du journal officiel

La publication au JORF n'est cependant pas la seule modalité pour faire courir le délai de recours contentieux.

Le Conseil d'État a précisé dans sa célèbre décision « Million » (CE Sect. 27 juillet 2005 Millon, req. n° 259004, publié au recueil, publié au GACA) que « la publication d'une décision administrative dans un recueil autre que le journal officiel fait courir le délai du recours contentieux à l'égard de tous les tiers :

- si l'obligation de publier cette décision dans ce recueil résulte d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel de la République française.
- en l'absence d'une telle obligation, si le recueil peut, eu égard à l'ampleur et aux modalités de sa diffusion, être regardé comme aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision ».

Il a été jugé, par exemple, que répond à ces exigences de facilité d'accès et de fiabilité la rubrique « bulletin officiel » du site internet d'un ministère :

« La circulaire du ministre chargé de l'enseignement supérieur du 9 juin 2015 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2015-2016 a été mise en ligne le 9 juillet 2015, dans son intégralité, sur le site internet du ministère de l'enseignement supérieur, dans la rubrique dédiée au Bulletin officiel, dans des conditions permettant un accès facile et garantissant sa fiabilité et sa date de publication. Eu égard à l'objet et aux bénéficiaires des dispositions de cette circulaire, cette diffusion était de nature à assurer le respect des obligations de publication à l'égard des personnes ayant un intérêt leur donnant qualité pour la contester » (CE 20 mars 2019, req. n° 401774, publié aux Tables).

B. La notification des décisions expresses

Nous étudierons le champ d'application (1) puis les modalités (2) de l'obligation de notification.

1) Le champ d'application de l'obligation de notification

L'obligation de notification concerne les décisions individuelles à l'égard de leurs destinataires (a), les décisions individuelles à l'égard des tiers dont la situation personnelle est directement affectée (b), ainsi que les décisions administratives portant atteinte au droit de propriété (c).

a) Les décisions individuelles : à l'égard de leurs destinataires

Le délai de recours contre une décision individuelle court, en ce qui concerne son destinataire, à partir de sa notification. Tel est le cas, par exemple, en cas de contestation :

- du décret prononçant la perte de nationalité française (CE 28 janvier 1966 Braeckman, req. n° 61281, publié au recueil)
- de la délibération d'un jury de concours arrêtant la liste des candidats admis, le point de départ du délai de recours étant constitué par la notification des résultats à l'ensemble des candidats ayant pris part aux épreuves (CE Sect. 27 mars 1987 Simon, req. n° 54802, publié au recueil)
- de la décision de l'inspecteur du travail autorisant le licenciement d'un salarié protégé (CE 5 juin 1991 Compagnie Air Gabon, req. n° 104743, publié au recueil)

b) Les décisions individuelles : à l'égard des tiers dont la situation personnelle est directement affectée

Pour rappel (cf. *supra*), **le délai de recours contre une décision individuelle court également à partir de sa notification, en ce qui concerne les tiers, lorsque cette décision « affecte directement la situation personnelle » des tiers en cause (CE 12 juin 1998 Lemaire, req. n° 157642, publié au recueil).**

c) Les décisions administratives portant atteinte au droit de propriété

Les décisions administratives, quelle que soit leur nature, qui portent atteinte au droit de propriété doivent être notifiées au propriétaire en cause. À défaut, le délai de recours n'est pas opposable à ce dernier. Tel est le cas, par exemple, s'agissant de :

- la délibération par laquelle un conseil municipal classe dans la voirie communale des parcelles ne lui appartenant pas (CE 5 septembre 2001 Redoules, req. n° 212040, publié aux Tables)
- la délibération par laquelle un conseil municipal crée un chemin rural sur une propriété privée (CE 27 février 1995 Louvel, req. n° 132241, publié aux Tables)
- du décret portant classement d'un monument historique (CE 10 novembre 1978 Société générale d'exploitation de théâtres et concerts, req. n° 04957, publié aux Tables)

2) Les modalités de la notification

a) Notification orale

Une notification orale est régulière. Mais l'oralité ne dispense pas l'administration d'informer le destinataire de la décision des voies et délais de recours (cf. *infra* : CE 11 mars 1991 Brunet, req. n° 77119, publié aux Tables).

b) Notification écrite

L'administration a néanmoins tout intérêt à privilégier une notification écrite par LRAR (lettre recommandée avec demande d'avis de réception) afin de pouvoir prouver la régularité de la notification.

S'agissant de la notification par LRAR, il y a lieu d'apporter les précisions suivantes.

i) **Pli réceptionné par le destinataire**

Lorsque le pli est réceptionné par son destinataire, **la notification est considérée comme ayant été réalisée à la date de réception du pli, quand bien même il aurait été présenté antérieurement (CE 2 mai 1980 Ibazizene, req. n° 18391, publié aux Tables).** C'est donc la date de réception du pli qui fait courir le délai de recours contentieux et non la date de première présentation.

ii) **Pli réceptionné par une personne autre que le destinataire**

La notification du pli à une personne autre que le destinataire n'est régulière, et ne fait donc courir le délai de recours, que si la personne en cause bénéficie d'une **procuration régulière** émise en sa faveur par le destinataire. En l'absence d'une telle procuration, la notification est irrégulière. Il a été jugé, par exemple, qu'une notification adressée par pli recommandé remise au gardien de l'immeuble dans lequel se trouve la résidence du requérant est, en l'absence de procuration donnée à cet effet au gardien, irrégulière (**CE 30 novembre 1977 Sieur X, req. n° 02135, publié au recueil**).

Il en va de même si l'avis de passage a été remis à une personne sans procuration régulière (**CE 24 juillet 2019, req. n° 420298**).

L'exigence d'une procuration régulière ne s'applique toutefois pas entre époux. En effet, même en l'absence de procuration, la notification du pli à l'époux du destinataire est considérée comme régulière, dès lors que les époux ne sont ni divorcés ni séparés de corps (**CE 22 mars 1985 Hugon, req. n° 29856, publié aux Tables**).

iii) Pli retourné à l'expéditeur

En cas de pli retourné à l'expéditeur, la régularité de la notification est subordonnée à plusieurs conditions :

- Sauf indication à l'administration d'un changement d'adresse, le pli doit avoir été notifié à l'adresse indiqué dans la demande préalable (**CE 21 juillet 1970 Perrucot, req. n° 78887, publié au recueil**)
- Le pli ne doit pas être retourné à l'expéditeur avant l'expiration du **délai de 15 jours de mise en instance** (article 5 de l'arrêté du 7 février 2007 pris en application de l'article R. 2-1 du code des postes et des communications électroniques)
- Le **motif de non distribution** doit être mentionné sur l'enveloppe ou le volet « avis de réception » de la liasse postale (**CE 15 novembre 2019, req. n° 420509, publié aux Tables**). En pratique, le facteur appose une étiquette adhésive et coche la case correspondant au motif de non distribution : « défaut d'accès ou d'adressage », « destinataire inconnu à l'adresse », « pli refusé par le destinataire » et « pli avisé et non réclamé ».
- Le volet « avis de réception » de la liasse postale doit mentionner la **date de vaine présentation** (**CE 15 novembre 2019, req. n° 420509, publié aux Tables**)
- Enfin, il doit résulter de mentions précises, claires et concordantes portées sur l'enveloppe, soit, à défaut, d'une attestation du service postal ou d'autres éléments de preuve, que le préposé a **déposé un avis d'instance** dans la boîte aux lettres du destinataire afin de l'informer que le pli était à sa disposition au bureau de poste (**CE 15 novembre 2019, req. n° 420509, publié aux Tables**). N. B. le Conseil d'État fait désormais une appréciation souple de cette dernière condition, en considérant qu'elle est remplie lorsque les deux précédentes conditions, tenant à la date de vaine présentation et au motif de non-distribution, sont satisfaites (par exemple : **CE 7 novembre 2018, req. n° 408976 ; CE 31 décembre 2018, req. n° 423425**).

Lorsqu'elle est régulière, la notification est réputée avoir été régulièrement accomplie à la date à laquelle le pli a été vainement présenté à l'adresse de l'intéressé (**CE 24 avril 2012 ministre de l'Intérieur contre Brun, req. n° 341146, publié aux Tables**). Dans ce cas, c'est donc la date de première présentation du pli qui fait courir le délai de recours contentieux.

II. Les décisions implicites

Toute demande adressée à l'administration doit, sauf exceptions (B), donner lieu à un accusé de réception délivré par cette dernière au demandeur (A).

A. Les demandes soumises à l'obligation de délivrance d'un accusé de réception

Nous verrons le champ d'application de l'obligation de délivrance d'un accusé de réception (1) puis le contenu de l'accusé de réception (2) et enfin les conséquences sur le délai de recours de l'absence de délivrance de l'accusé de réception (3).

1) Le champ d'application de l'obligation de délivrance d'un accusé de réception

L'article L. 112-3 alinéa 1 du CRPA dispose que : « **Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception** ».

L'article L. 110-1 du CRPA précise que : « **Sont considérées comme des demandes au sens du présent code** les demandes et les réclamations, **y compris les recours gracieux ou hiérarchiques**, adressées à l'administration ».

Cette obligation de délivrance d'un accusé de réception n'est cependant pas applicable :

- **aux relations entre l'administration et ses agents** (article L. 112-2 du CRPA)
- **aux demandes abusives**, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique (article L. 112-3, 1° du CRPA)
- lorsqu'une décision implicite ou expresse est acquise en vertu des lois et règlements au profit du demandeur, au terme d'un **délai inférieur ou égal à quinze jours** à compter de la date de réception de la demande (article R. 112-4, 1° du CRPA)
- lorsque la demande tend à la délivrance d'un document ou au service d'une prestation prévus par les lois et règlements pour laquelle l'administration ne dispose d'aucun autre pouvoir que celui de vérifier que le demandeur remplit les conditions légales pour l'obtenir (article R. 112-4, 2° du CRPA)

2) Le contenu de l'accusé de réception

Selon l'article R. 112-5 du CRPA, l'accusé de réception doit indiquer :

- la date de réception de la demande
- la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée
- si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation :
 - en cas de décision implicite de rejet : l'accusé de réception doit mentionner les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision
 - en cas de décision implicite d'acceptation : il doit mentionner la possibilité pour le demandeur de solliciter la délivrance d'une attestation
- la désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier
- le cas échéant, en cas de demande incomplète, les informations mentionnées à l'article L. 114-5 du CRPA³⁴

3) Les conséquences sur le délai de recours contentieux du non-respect de l'obligation de délivrance d'un accusé de réception

a) Le principe de l'inopposabilité du délai de recours contentieux

Il ressort clairement de l'article L. 112-6 du CRPA que « **les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation** ».

Le juge administratif a rappelé encore récemment que les délais de recours contre une décision tacite de rejet ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception prévu par l'article L.112-3 du CRPA ne lui a pas été transmis (CE 30 janvier 2019, req. n° 420797, publié au recueil).

b) L'exception au principe de l'inopposabilité du délai de recours contentieux : la notification d'une décision expresse de rejet avant la naissance de la décision implicite de rejet

³⁴ L'article L. 114-5 du CRPA dispose, s'agissant des **demandes incomplètes**, que :

« Lorsqu'une demande adressée à l'administration est incomplète, celle-ci indique au demandeur les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Elle fixe un délai pour la réception de ces pièces et informations. Le délai mentionné à l'article L. 114-3 au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée acceptée ne court qu'à compter de la réception des pièces et informations requises.

Le délai mentionné au même article au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée est suspendu pendant le délai imparti pour produire les pièces et informations requises. Toutefois, la production de ces pièces et informations avant l'expiration du délai fixé met fin à cette suspension.

La liste des pièces et informations manquantes, le délai fixé pour leur production et la mention des dispositions prévues, selon les cas, au deuxième ou au troisième alinéa du présent article figurent dans l'accusé de réception prévu à l'article L. 112-3. Lorsque celui-ci a déjà été délivré, ces éléments sont communiqués par lettre au demandeur ».

Le principe de l'inopposabilité du délai de recours contentieux comporte néanmoins une exception prévue au second alinéa de l'**article L. 112-6 du CRPA** : « *Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite* ».

La délivrance de l'accusé de réception a pour unique objet de permettre au demandeur de savoir à quelles conditions il peut attaquer la décision implicite de rejet. Il va, dès lors, de soi qu'en cas de notification régulière, mentionnant les voies et délais de recours, d'une décision expresse de rejet avant la naissance d'une décision implicite de rejet, la délivrance de cet accusé de réception n'a plus d'intérêt pour le demandeur. L'absence de délivrance de celui-ci par l'administration n'a, dans ce cas, plus lieu d'être sanctionnée par l'inopposabilité du délai de recours.

B. Les demandes non soumises à l'obligation de délivrance d'un accusé de réception

En ce qui concerne les demandes non soumises à l'obligation de délivrance d'un accusé de réception, la règle est simple : la naissance de la décision implicite de rejet fait courir le délai de recours contentieux (CE 3 décembre 2018, req. n° 417292).

III. Les conséquences du non-respect par l'administration de l'obligation de porter ses décisions à la connaissance de ses destinataires

La violation par l'administration de son obligation de porter ses décisions à la connaissance de ses destinataires (par publication, notification ou délivrance d'un accusé de réception des demandes) a pour conséquence **l'absence de déclenchement du délai de recours contentieux**.

Elle n'a, en revanche, aucune incidence sur la légalité de la décision en cause.

Elle n'a également aucune incidence sur son applicabilité, le point de départ du délai de recours contentieux étant indépendant de l'entrée en vigueur de la décision.

SOUS-SECTION II : LA MENTION DES VOIES ET DÉLAIS DE RECOURS

L'administration est soumise à l'obligation, dont il conviendra de préciser le champ d'application (I) et le contenu (II), de mentionner dans ses décisions les voies et délais de recours. À défaut, le délai de recours ne saurait courir à l'encontre de ces décisions (III).

I. Le champ d'application de l'obligation de mentionner les voies et délais de recours

Toute décision, qu'elle soit expresse (A) ou implicite (B), doit donner lieu à la mention des voies et délais de recours.

A. Les décisions expresses soumises à l'obligation de notification

L'article R. 421-5 du CJA dispose que :

« *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

Il en résulte que **lorsqu'une décision expresse est soumise à l'obligation de notification (cf. *supra*), la mention des voies et délais de recours doit figurer dans la notification de la décision**.

Ce principe s'applique même si la notification de la décision est faite **oralement** (CE 11 mars 1991 Brunet, req. n° 77119, publié aux Tables).

Il concerne toutes les décisions expresses soumises à l'obligation de notification, y compris les décisions prises après l'exercice d'un **recours administratif facultatif**. Il a été jugé ainsi que **l'indication des voies et délais de recours s'impose à la décision prise après exercice d'un recours hiérarchique facultatif**, alors même qu'elle ne se substitue pas à la décision initiale et que la décision initiale comporte ces deux mentions (**CE 7 décembre 2015, req. n° 387872, publié aux Tables ; CE 2 décembre 2019, req. n° 415470, publié aux Tables**).

B. Les décisions implicites de rejet nées d'une demande devant donner lieu à accusé de réception

Comme indiqué précédemment, toute demande adressée à l'administration doit, sauf exceptions, faire l'objet d'un accusé de réception qui doit indiquer les voies et délais de recours lorsque la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet (article R. 112-5 du CRPA).

Il en résulte que **le délai de recours ne court pas à l'égard des décisions implicites de rejet nées d'une demande devant donner lieu à accusé de réception, lorsque l'accusé de réception ne mentionne pas les voies et délais de recours** (**CE 7 décembre 2015, req. n° 387872, publié aux Tables ; CE 30 janvier 2019, req. n° 420797, publié au recueil ; CE 2 décembre 2019, req. n° 415470, publié aux Tables**).

II. Le contenu de l'obligation de mentionner les voies et délais de recours

Pour rendre opposable au requérant le délai de recours, l'administration doit remplir les deux conditions suivantes : la mention du délai de recours (A) et la mention des voies de recours (B).

A. La mention du délai de recours

Le Conseil d'État a précisé dans un important avis contentieux (**CE Avis 16 octobre 2017, req. n° 411169, publié aux Tables**) que **l'administration n'est pas tenue de faire figurer dans la notification de ses décisions d'autres indications** que celles relatives au délai de recours, **comme** :

- **les délais de distance**
- **la possibilité de former une demande d'aide juridictionnelle**, laquelle a pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux

Toutefois, si ces indications supplémentaires sont ajoutées, *« elles ne doivent pas faire naître d'ambiguïtés de nature à induire en erreur les destinataires des décisions dans des conditions telles qu'ils pourraient se trouver privés du droit à un recours effectif »*.

B. La mention des voies de recours

1) Les mentions obligatoires

i) **En cas de recours contentieux direct : l'identité de la juridiction administrative (de droit commun ou spécialisée)**

S'agissant de la mention des voies de recours, le Conseil d'État a précisé, dans sa désormais célèbre décision « Czabaj » (**CE Ass. 13 juillet 2016 Czabaj, req. n° 387763, publié au recueil**), que *« la notification de la décision doit mentionner, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle »*.

ii) **L'existence d'un recours administratif préalable obligatoire**

S'agissant de la mention des voies de recours, le Conseil d'État a indiqué également, dans sa décision « Czabaj » que *« la notification de la décision doit mentionner le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté »*.

Le législateur l'a également mentionné à l'**article L. 412-3 du CRPA** :

« La décision soumise à recours administratif préalable obligatoire est notifiée avec l'indication de cette obligation ainsi que des voies et délais selon lesquels ce recours peut être exercé.

Il est également précisé que l'administration statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit prévalant à la date de sa décision, sauf mention contraire dans une loi ou un règlement ».

Quelles sont les conséquences du non-respect de cette obligation par l'administration ? Il faut bien comprendre que **dans le cas où le requérant, soumis à l'obligation d'exercer un RAPO, saisit directement le juge administratif, son recours juridictionnel demeure irrecevable (cf. *infra*), quand bien même il n'aurait pas été informé de l'existence d'un RAPO. Toutefois, le délai pour exercer son RAPO ne lui étant pas opposable, il pourra toujours exercer son RAPO après que le juge l'aura informé de l'obligation d'exercer un RAPO (CE 2 octobre 2017, req. n° 400435).**

iii) La faculté d'exercer un recours administratif devant un organe spécialisé ayant pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux

Enfin, lorsqu'un texte prévoit que le requérant a la faculté d'exercer un recours administratif devant un organe spécialisé, la décision attaquée doit mentionner le fait que l'exercice de ce recours administratif a pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux. À défaut, le délai de recours contentieux n'est pas opposable.

À titre d'exemple, l'article L. 1142-7 du code de la santé publique prévoit qu'une personne qui s'estime victime d'un dommage imputable à une activité de prévention, de diagnostic ou de soins peut saisir la commission de conciliation et d'indemnisation et que cette saisine interrompt le délai de recours contentieux jusqu'au terme de la procédure engagée devant la commission. Le Conseil d'État a jugé qu'il résulte de ce texte que **« la notification de la décision par laquelle un établissement public de santé rejette la réclamation d'un patient tendant à l'indemnisation d'un dommage doit indiquer non seulement que le tribunal administratif peut être saisi dans le délai de deux mois mais aussi que ce délai est interrompu en cas de saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation. Si elle ne comporte pas cette double indication, la notification ne fait pas courir le délai imparti à l'intéressé pour présenter un recours indemnitaire devant le juge administratif »** (CE 17 juin 2019, req. n° 413097, publié au recueil).

2) Les mentions non obligatoires : la faculté d'exercer un recours administratif gracieux ou hiérarchique

Le Conseil d'État a précisé dans son avis contentieux précité du 16 octobre 2017 (**CE Avis 16 octobre 2017, req. n° 411169, publié aux Tables**) que l'administration n'est pas tenue de faire figurer dans la notification de ses décisions **la faculté d'exercer un recours administratif, gracieux ou hiérarchique.**

Toutefois, là encore, si cette indication est fournie, **« elle ne doit pas faire naître d'ambiguïtés de nature à induire en erreur les destinataires des décisions dans des conditions telles qu'ils pourraient se trouver privés du droit à un recours effectif ».**

À cet égard, il a été jugé qu'une telle ambiguïté existe lorsque la lettre notifiant une obligation de quitter le territoire français (OQTF) présente le recours administratif comme la première possibilité de recours sans préciser qu'il ne suspend ni ne prolonge le délai du recours contentieux, contrairement aux règles générales habituelles en matière de combinaison des recours administratifs et des recours contentieux (**CE 4 décembre 2009, req. n° 324284, publié aux Tables**).

III. Les conséquences du non-respect par l'administration de l'obligation de mentionner les voies et délais de recours

La violation par l'administration de son obligation de mentionner les voies et délais de recours a pour conséquence :

- L'absence de déclenchement du délai de recours contentieux (A)
- L'impossibilité d'opposer au requérant la connaissance acquise de la décision (B)

A. L'absence de déclenchement du délai de recours contentieux

Le principe de l'absence de déclenchement du délai de recours (1) supporte une dérogation qu'il importe de connaître (2).

1) Le principe de l'absence de déclenchement du délai de recours contentieux

La violation par l'administration de son obligation de mentionner les voies et délais de recours a pour conséquence **l'absence de déclenchement du délai de recours contentieux**.

Elle n'a, en revanche, aucune incidence sur la légalité de la décision en cause (par exemple : **CE 9 juin 2017, req. n° 400488**).

Elle n'a également aucune incidence sur son applicabilité, le point de départ du délai de recours contentieux étant indépendant de l'entrée en vigueur de la décision.

2) La dérogation au principe de l'absence de déclenchement du délai de recours contentieux

Lorsque l'administration prend toute disposition pour notifier une décision à un agent public par une remise en mains propres par la voie hiérarchique et que l'intéressé **refuse de recevoir la décision**, la notification doit être regardée comme ayant été régulièrement effectuée, **sans qu'il soit nécessaire de vérifier si le document qui devait être remis en mains propres comportait la mention des voies et délais de recours** (CE 10 mai 2017, req. n° 396279, publié aux Tables).

Il résulte de cette jurisprudence que **malgré l'absence de mention des voies et délais de recours dans la notification d'une décision, le délai de recours contentieux est déclenché par cette notification lorsque l'agent la refuse**. Voilà une belle application de l'adage latin « *nemo auditur propriam suam turpitudinem allegans* » selon lequel « nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ».

B. L'impossible application de la théorie de la connaissance acquise

La formation d'un recours administratif contre une décision établit que l'auteur de ce recours a eu connaissance de la décision qu'il a contestée au plus tard à la date à laquelle il a formé son recours. C'est la théorie de la connaissance acquise.

La connaissance de l'existence d'une décision n'emporte cependant pas connaissance des voies et délais de recours contre cette décision. Pour ce motif, en l'absence de mention des voies et délais de recours dans la décision, le délai de recours contre cette décision n'est pas opposable au requérant, quand bien même il en aurait eu connaissance (**CE Sect. 13 mars 1998 Mauline, req. n° 175199, publié au recueil**).

SECTION III : L'ABSENCE DE DÉCLENCHEMENT DU DÉLAI DE RECOURS ET LE PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Nous avons vu précédemment que lorsque l'administration ne respecte pas ses obligations relatives, d'une part, au fait de porter ses décisions à la connaissance de ses destinataires (par publication, notification ou délivrance d'un accusé de réception des demandes) et, d'autre part, à la mention des voies et délais de recours, le délai de recours contentieux n'est pas opposable au requérant.

Il en résulte que celui-ci pourrait déférer la décision en cause au juge administratif, même des années après son adoption. Or, lorsque le requérant a connaissance de l'existence de cette décision, il apparaît contraire au principe de sécurité juridique qu'il puisse la contester indéfiniment sans aucune limite de temps.

Pour ce motif, **le Conseil d'État a jugé, dans sa désormais célèbre décision « Czabaj » (CE Ass. 13 juillet 2016 Czabaj, req. n° 387763, publié au recueil), que : « Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent**

être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable ».

Nous verrons le champ d'application (I) puis les modalités d'application (II) du principe de sécurité juridique.

I. Le champ d'application du principe de sécurité juridique dégagé dans la décision « Czabaj »

Il convient d'étudier la forme (A) puis l'objet (B) des décisions soumises au principe de sécurité juridique.

A. La forme des décisions soumises au principe de sécurité juridique

Le principe de sécurité juridique s'applique aux **décisions individuelles de rejet**, qu'il s'agisse de décisions **expresses** (CE Ass. 13 juillet 2016 Czabaj, req. n° 387763, publié au recueil) ou **implicites** (CE 18 mars 2019, M. B contre Préfet du Val-de-Marne, req. n° 417270, publié au recueil), dont le requérant a eu **connaissance**.

B. L'objet des décisions soumises au principe de sécurité juridique

i) La règle selon laquelle le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable **ne s'applique pas aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique** (CE 17 juin 2019, req. n° 413097, publié au recueil).

Le Conseil d'État justifie cette solution par le fait que ces recours ne tendent pas à l'annulation ou à la réformation de la décision rejetant tout ou partie de leur demande indemnitaire mais à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés.

ii) A contrario, on peut en déduire que le principe de sécurité juridique dégagé dans la décision « Czabaj » **s'applique aux recours ayant pour objet l'annulation ou la réformation d'une décision**.

iii) Ce principe de sécurité juridique **s'applique également aux recours dirigés contre un titre exécutoire** (CE 16 avril 2019, req. n° 422004, publié aux Tables).

iv) Ce principe s'applique aussi aux **recours dirigés contre les décisions expresses à objet purement pécuniaires** (CE 9 mars 2018, req. n° 405355, publié aux Tables). Par voie de conséquence, il s'applique aussi aux **recours indemnitaires ayant le même objet** que les recours dirigés contre les décisions expresses à objet purement pécuniaire (CE 9 mars 2018, req. n° 405355, publié aux Tables). Cette solution découle de la jurisprudence « Lafon » selon laquelle l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire rend irrecevables des conclusions indemnitaires ayant la même portée (CE 2 mai 1959 Lafon, req. n° 44419, publié au recueil).

v) Enfin, le principe de sécurité juridique s'applique aux RAPO qui doivent, eux aussi, être exercés dans un délai raisonnable (CE Sect. 31 mars 2017 ministre des finances et des comptes publics contre Amar, req. n° 389842, publié au recueil).

II. Les modalités d'application du principe de sécurité juridique dégagé dans la décision « Czabaj »

Les modalités d'application du principe de sécurité juridique varient selon la forme expresse (A) ou implicite (B) de la décision.

A. Les décisions expresses

Dans sa décision « Czabaj » (CE Ass. 13 juillet 2016 Czabaj, req. n° 387763, publié au recueil), le Conseil d'État a jugé que :

- « *Le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une **décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance.***
- *En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, **le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. En règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.*** »

Il ressort de cette décision que :

- le principe de sécurité juridique s'applique aux décisions individuelles de rejet qui ont été notifiées au requérant ou dont il a eu connaissance
- le délai raisonnable imparti au requérant pour saisir le juge administratif est d'un an (sauf circonstances particulières) à compter de la notification de la décision ou de la date à laquelle il en a eu connaissance

Eu égard à la particularité de certaines décisions, il est possible que le délai raisonnable imparti au requérant pour saisir le juge administratif soit supérieur à un an (même en l'absence de circonstances particulières). Ainsi, il a été jugé, s'agissant d'un **décret de libération des liens d'allégeance avec la France**, que le délai raisonnable « **ne saurait, eu égard aux effets de cette décision, excéder, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, trois ans à compter de la date de publication du décret ou, si elle est plus tardive, de la date de la majorité de l'intéressé** » (CE 29 novembre 2019, req. n° 426372 et n° 411154, publié au recueil).

B. Les décisions implicites de rejet

Dans son arrêt rendu le 18 mars 2019 (CE 18 mars 2019, M. B contre Préfet du Val-de-Marne, req. n° 417270, publié au recueil), le Conseil d'État a, pour la première fois, étendu le principe de sécurité juridique aux décisions implicites de rejet dont le requérant a eu connaissance. Il a précisé, à cet égard, que :

- *La preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande. Elle peut en revanche résulter de ce qu'il est établi, soit que l'intéressé a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande, soit que la décision a par la suite été expressément mentionnée au cours de ses échanges avec l'administration, notamment à l'occasion d'un recours gracieux dirigé contre cette décision.*
- *Le demandeur, s'il n'a pas été informé des voies et délais de recours dispose alors, pour saisir le juge, d'un délai raisonnable qui court, dans la première hypothèse, de la date de naissance de la décision implicite et, dans la seconde, de la date de l'évènement établissant qu'il a eu connaissance de la décision ».*

Il ressort de cette décision que :

- le principe de sécurité juridique s'applique aux décisions implicites de rejet dont le requérant a eu connaissance
- la preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande
- la preuve d'une telle connaissance peut, en revanche, résulter du fait que :

- 1/ le requérant a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande
- 2/ la décision a par la suite été expressément mentionnée au cours de ses échanges avec l'administration
- le délai raisonnable imparti au requérant pour saisir le juge administratif est d'un an (sauf circonstances particulières) à compter :
 - dans le cas 1/, de la date de naissance de la décision implicite
 - dans le cas 2/, de la date de l'évènement établissant qu'il a eu connaissance de la décision

SECTION IV : LA COMPUTATION DU DÉLAI DE RECOURS

Lorsque les conditions de déclenchement du délai de recours sont remplies (cf. *supra*), le requérant doit saisir le juge administratif dans un délai qui, sauf exceptions (cf. *supra*), est de deux mois (I).

Ce délai est également applicable en cas de déféré préfectoral, avec néanmoins des spécificités (II).

I. Le calcul du délai de recours de deux mois

Le recours doit être reçu avant l'expiration (A) du délai de deux mois, qui est un délai franc (B). Dans certains cas, ce délai de deux mois peut être prolongé (C).

A. Un recours devant être reçu avant l'expiration du délai de deux mois

Pour rappel, l'article R. 421-1 du CJA dispose que :

*« La juridiction ne peut être **saisie** que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ».*

Il résulte du vocable « saisie » que **le recours doit avoir été reçu par la juridiction avant l'expiration du délai de deux mois.**

Le Conseil d'État a précisé à cet égard que **les dispositions de l'article L. 112-1 du CRPA³⁵** selon lesquelles « *toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une administration peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi de correspondance, le cachet apposé par les prestataires de services postaux faisant foi* » **ne s'appliquent pas aux recours juridictionnels (CE 26 octobre 2001 Élections municipales de la commune du Donjon, req. n° 233290, publié aux Tables).**

Par suite, **il convient de prendre en compte la date de réception du recours juridictionnel et non sa date d'envoi.**

1) Envoi par Télérecours

Lorsque le recours est déposé par le Télérecours, l'envoi et la réception sont simultanés. La date de réception correspond donc à la date figurant sur **l'accusé de réception généré automatiquement au moment de l'envoi**. C'est cette date de réception qui est prise en compte comme date d'introduction de la requête et non la date d'enregistrement de la requête par le greffe qui peut intervenir plusieurs jours (voire parfois plusieurs semaines) plus tard.

2) Envoi postal

En cas d'envoi postal, les choses sont plus délicates car il y a nécessairement un délai de plusieurs jours entre l'envoi et la réception.

³⁵ Ancien article 16 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Lorsque le recours est adressé par lettre recommandée, il est considéré comme recevable si la première présentation de la lettre au greffe de la juridiction intervient avant l'expiration du délai de deux mois (**CE 13 juin 2001 Dano, req. n° 229358, publié aux Tables**). Dans le cas contraire, il est tardif.

Il importe donc que le requérant envoie son recours en temps utile et n'attende pas la veille de l'expiration du délai pour envoyer son recours !

Lorsque le recours est envoyé en temps utile, le juge administratif peut admettre sa recevabilité, même s'il est réceptionné par la juridiction après l'expiration du délai de deux mois, dans le cas exceptionnel où les délais d'acheminement postaux apparaissent anormalement élevés (**CE 16 mai 2001 Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés, req. n° 222313, publié aux Tables**).

B. Le délai de recours de deux mois : un délai franc

1) La qualification de délai franc

i) Conformément au principe jurisprudentiel selon lequel « *tout délai de procédure a, en l'absence de disposition contraire, le caractère d'un délai franc* » (**CE 9 juin 2011 Houze, req. n° 336113, publié aux Tables**), **le délai de recours de deux mois prévu à l'article R. 421-1 du CJA est un délai franc** (**CE 14 novembre 1980 Divol, req. n° 20136 ; CE 19 septembre 2014 Société Ortec Méca, req. n° 362570**).

ii) **N. B. Tous les délais de recours ne sont cependant pas des délais francs.** Par exemple, ne constitue pas un délai franc le délai de 48 heures imparti à un étranger pour contester un arrêté de reconduite à la frontière (**CE 27 mars 2000 Préfet des Hauts-de-Seine c/ Andrukajtys, req. n° 212902, publié au recueil ; CE 25 mai 2005, req. n° 269910**). En présence d'un délai de recours dérogatoire au droit commun, il convient donc de prendre garde à bien vérifier si la jurisprudence qualifie le délai de recours en cause de délai franc ou non.

2) Décomposition du calcul du délai

Rappel lexical :

- Le *dies a quo* est le jour de déclenchement du délai. En ce qui concerne le déclenchement du délai de recours, cf. *supra*.
- Le *dies ad quem* est le jour de l'échéance du délai

En l'espèce :

- Le délai de deux mois commence à courir le lendemain du *dies a quo*.
- **Le délai expire le lendemain du jour de l'échéance, c'est-à-dire le lendemain du *dies ad quem*³⁶.**

Exemple de calcul :

Le requérant reçoit la notification de la décision qu'il souhaite attaquer le 10 mars 2021 (*dies a quo*). Le délai de recours commence à courir le 11 mars 2021 à 0h. Son échéance est le 10 mai 2021 à 23h59 (*dies ad quem*). **Le délai de recours expire le lendemain du *dies ad quem*, soit le 11 mai 2021 à 23h59.** Le 12 mai 2021 à 00h00, le requérant sera donc forclos.

3) Application aux décisions implicites de rejet

Pour les décisions implicites de rejet, le délai commence à courir le lendemain de la naissance de la décision implicite. Pour un exemple jurisprudentiel, cf. **CE 3 décembre 2018, req. n° 417292**.

Exemple de calcul :

L'administration reçoit une demande préalable le 10 mars 2020. Le 10 mai 2020 à 24h est née la décision implicite de rejet (cf. *supra* pour le calcul du délai de naissance des décisions implicites). Le *dies a quo* intervient donc le 10 mai 2020 à 24h.

Le délai de recours commence à courir le 11 mai 2020 à 0h. Son échéance est le 10 juillet 2020 à 23h59 (*dies ad quem*). **Le délai de recours expire le lendemain du *dies ad quem*, soit le 11 juillet 2020 à 23h59.** Le 12 juillet 2020 à 0h, le requérant sera donc forclos.

³⁶ Pour rappel, dans un délai non franc, le délai expire le jour du *dies ad quem*.

C. La prolongation possible du délai de recours de deux mois

La prolongation du délai de recours peut être due au jour d'expiration de ce délai (1) mais aussi aux délais de distance (2).

1) Un délai de procédure dont le terme peut être prorogé

Le juge administratif fait application au délai de recours de deux mois, en ce qu'il est un **délai de procédure**, de l'**article 642 du code de procédure civile** qui dispose que :

« Le délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant »

Le terme de prorogation s'entend ici au sens de **prolongation**.

Il en résulte que lorsque le délai de recours, déterminé comme indiqué précédemment, expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il est prolongé pour expirer le premier jour ouvrable suivant à 23h59 (**CE 19 septembre 2014 Société Ortec Méca, req. n° 362570**).

Cette règle est également applicable au **déféré préfectoral** (**CE 11 mai 1987 Commune Boran-sur-Oise, req. n° 70763, publié aux Tables**).

2) Les délais de distance

a) Requérants demeurant en Outre-Mer

Conformément à l'**article R. 421-7 alinéa 1 du CJA**, lorsqu'un requérant demeurant en Outre-Mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Nouvelle-Calédonie Terres australes et antarctiques françaises) **doit porter un recours devant un tribunal administratif qui a son siège en France métropolitaine ou devant le Conseil d'État statuant en premier et dernier ressort**, le délai de deux mois est **augmenté d'un mois**.

Le Conseil d'État a précisé, pour les personnes demeurant en Outre-Mer, que **la juridiction devant laquelle « la demande est portée » au sens de l'article R. 421-7 alinéa 1 du CJA s'entend de la juridiction devant laquelle la demande doit être portée** en vertu des articles R. 312-1 et suivants du CJA, et non de la juridiction devant laquelle la demande l'a effectivement été (**CE 22 octobre 2010 Thiver, req. n° 339363, publié aux Tables**). Une telle solution est évidemment favorable au requérant résidant en Outre-Mer lorsqu'il a, par exemple, saisi par erreur le TA dans le ressort duquel il réside alors qu'il aurait dû saisir un TA situé en Métropole.

b) Requérants agissant devant une juridiction d'Outre-Mer

Conformément à l'**article R. 421-7 alinéa 2 du CJA**, lorsqu'un requérant exerce un recours devant un **tribunal administratif d'Outre-Mer** (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna ou Nouvelle-Calédonie), **le délai de deux mois est augmenté d'un mois s'il ne demeure pas dans le ressort de ce tribunal administratif**.

c) Requérants demeurant à l'étranger

Conformément à l'**article R. 421-7 alinéa 3 du CJA**, les personnes demeurant à l'étranger **bénéficient de deux mois supplémentaires pour exercer leur recours devant un tribunal administratif** (qu'il ait son siège en France métropolitaine ou en Outre-Mer) **ou devant le Conseil d'État statuant en premier et dernier ressort**.

Les personnes demeurant à **Monaco** bénéficient, bien sûr, de ce délai de distance supplémentaire de deux mois (**CE. Ass. 27 mai 1966 Société de crédit commercial immobilier, req. n° 59436, publié au recueil ; CE 8 juin 2011 Caisse de compensation des services sociaux, req. n° 309607, publié au recueil**).

II. Le calcul du délai de recours en cas de déféré préfectoral

Le délai pour exercer un déféré préfectoral est aussi un délai franc de deux mois (A). Cependant le point de départ de ce délai peut, sous certaines conditions, faire l'objet d'un report (B).

A. Un délai franc de deux mois

1) Un délai de deux mois

Sauf dispositions particulières, le Préfet dispose, à l'instar du tout requérant, d'un **délai de deux mois** pour déférer au tribunal administratif les actes des autorités décentralisées qu'il estime illégaux.

En ce qui concerne les actes des autorités communales, l'**article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales** (CGCT) dispose ainsi que :

*« Le représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité **dans les deux mois suivant leur transmission** ».*

Les actes des autorités départementales (article L. 3132-1 du CGCT) ainsi que ceux des autorités régionales (article L. 4142-1 du CGCT) peuvent être déférés par le Préfet au tribunal administratif dans les mêmes conditions.

Le délai de deux mois imparti au Préfet court à compter de la réception de l'acte qui doit lui être transmis par les autorités décentralisées.

2) Un délai franc

Le délai de deux mois dont dispose le Préfet pour exercer son déferé est un **délai franc** (CE 29 mai 1987 Commune de Gault, req. n° 65605, publié aux Tables).

B. Le report du point de départ du délai de recours en cas de transmission incomplète

Le point de départ du délai de recours dont dispose le Préfet est reporté en cas de transmission incomplète par l'autorité décentralisée :

« Considérant que, lorsque la transmission de l'acte au représentant de l'État dans le département ne comporte pas le texte intégral de cet acte ou n'est pas accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le préfet à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte, il appartient au représentant de l'État de demander à l'autorité communale, dans le délai de deux mois de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission ; que, dans ce cas, le délai de deux mois imparti au préfet par l'article 3 précité de la loi du 2 mars 1982 pour déférer l'acte au tribunal administratif court soit de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés, soit de la décision, explicite ou implicite, par laquelle l'autorité communale refuse de compléter la transmission initiale » (CE 23 février 2000 Commune de Mende, req. n° 190898, publié au recueil)

Il ressort de cet arrêt que la notion de transmission incomplète s'entend d'une transmission qui :

- ne comporte pas le texte intégral de l'acte en cause
- ou n'est pas accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le Préfet à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte

En cas de transmission incomplète, **le Préfet doit, dans le délai de recours de deux mois, demander à l'autorité décentralisée de compléter sa transmission.**

Important :

- Cette demande n'est pas considérée comme un recours gracieux et n'a donc pas pour effet d'interrompre le cours du délai de recours (cf. *infra*).
- En revanche, **elle a pour effet de retarder le point de départ du délai de recours qui ne commencera à courir qu'à partir du moment où l'autorité décentralisée :**
 - soit aura complété sa transmission
 - soit aura refusé, expressément ou implicitement, de le faire

N. B. À l'instar de tout requérant, le Préfet peut aussi adresser à l'autorité décentralisée un recours gracieux qui aura pour effet d'interrompre le cours du délai de recours (CE 23 février 2000 Commune de Mende, req. n° 190898, publié au recueil).

SECTION V : LES ÉVÈNEMENTS AFFECTANT LE COURS DU DÉLAI DE RECOURS

Certains évènements entraînent l'interruption du délai de recours (II). Plus rarement, certains évènements peuvent également entraîner sa suspension (I).

I. La suspension du délai de recours

A. La distinction entre suspension et interruption

Rappel lexical :

- La suspension arrête temporairement le cours du délai mais n'anéantit pas le temps déjà couru. Après l'évènement suspensif, le délai reprendra son cours pour le temps restant à échoir.

- L'interruption arrête temporairement le cours du délai et anéantit le temps déjà couru. Après l'évènement interruptif, le délai reprendra son cours pour la totalité de sa durée. L'interruption a ainsi pour effet de remettre « le compteur à zéro ».

B. L'absence d'actes suspensifs pour le délai de recours de droit commun de deux mois

Le code de justice administrative ne prévoit pas d'actes pouvant suspendre le délai de recours de droit commun de deux mois.

Qu'en est-il des autres délais de recours ? En pratique, les actes ayant pour effet de suspendre les délais de recours sont rares. On peut citer néanmoins l'article 50.4.1 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux qui dispose, en cas de litige entre le pouvoir adjudicateur et le titulaire du marché, que :

« La saisine d'un comité consultatif de règlement amiable suspend les délais de recours prévus par le présent CCAG jusqu'à la décision du représentant du pouvoir adjudicateur après avis du comité.

Le délai de recours suspendu repart ensuite pour la durée restant à courir au moment de la saisine du comité ».

II. L'interruption du délai de recours

Ont pour effet d'interrompre le délai de recours :

- l'exercice d'un recours administratif facultatif (A)
- l'exercice d'un RAPO (B)
- le recours à la médiation (C)
- le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle (D)
- le dépôt d'une demande d'expertise (E)

Enfin, nous soulignerons le cas particulier des **délais de recours venant à expiration durant la période d'état d'urgence sanitaire, qui sont automatiquement interrompus de par la volonté du législateur (F).**

A. L'exercice d'un recours administratif facultatif

- 1) Le principe de l'interruption du délai de recours par l'exercice d'un recours administratif facultatif

Le délai de recours contentieux peut toujours être prorogé par l'exercice d'un recours administratif, gracieux ou hiérarchique. Le terme de prorogation s'entend ici au sens d'interruption (et non de prolongation).

Le Conseil d'État rappelle de manière constante que :

« Sauf dans le cas où des dispositions législatives ou réglementaires ont organisé des procédures particulières, toute décision administrative peut être l'objet dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai » (CE 10 juillet 1964 Centre médico-pédagogique de Beaulieu, publié au recueil ; CE 6 janvier 1995 Assemblée territoriale de la Polynésie française, req. n° 152654, publié au recueil).

Le législateur a consacré cette jurisprudence en créant l'article L. 411-2 du CRPA qui dispose que :

« Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai ».

NB : Dans le cadre du déferé préfectoral, le Préfet peut, lui aussi, adresser à l'autorité décentralisée un recours gracieux qui aura pour effet d'interrompre le cours du délai de recours (CE 23 février 2000 Commune de Mende, req. n° 190898, publié au recueil).

- a) Conditions d'interruption du délai de recours par l'exercice d'un recours administratif

i) Un recours administratif rédigé en langue française

Les recours administratifs, gracieux ou hiérarchiques, peuvent être seulement verbaux (TA Grenoble 29 mars 2007 Fatima Ghazi, req. n° 0304980). Mais ils doivent être formulés en langue française (CE Sect. 5 janvier 2000 Commune de Macot la Plagne, req. n° 170954, publié au recueil).

ii) Un recours administratif adressé à l'autorité compétente

Il est rappelé que si le recours administratif est adressé à une administration incompétente, cette dernière doit la transmettre à l'administration compétente et en aviser l'intéressé (article L. 114-2 du CRPA).

Toutefois, cette obligation de transmission à l'autorité compétente ne s'applique :

- ni aux demandes formulées par les agents de l'administration (article L. 114-1 du CRPA)
- ni aux demandes formulées par les personnes publiques (article L. 100-3 du CRPA)

Dans ces deux cas, un recours administratif adressé à une autorité incompétente n'aurait donc pas pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux (CE 1^{er} juillet 2005 Ville de Nice, req. n° 258509, publié au recueil).

iii) Un recours administratif ayant pour objet de contester la décision

Dans son recours administratif, le requérant doit contester la décision en cause, en demandant à ce qu'elle soit abrogée ou modifiée. Il ne peut se contenter de mettre l'accent sur les conséquences que celle-ci pourrait avoir sur sa situation.

Pour ce motif, il a été jugé que ne constitue pas un recours administratif et n'a donc pas d'effet interruptif :

- un courrier demandant une audience (CE 3 décembre 1975 Commune de Saint-Paul, req. n° 90394)
- un courrier sollicitant l'avis d'un ministre (CE 21 mai 1986 Syndicat national des pharmaciens, req. n° 48495, publié au recueil)
- un courrier demandant des précisions à un ministre (CE Ass. 11 décembre 2006 Conseil national de l'Ordre des médecins, req. n° 279517, publié au recueil)
- une demande gracieuse (CE 25 février 1981 Sutter, req. n° 25139, publié aux Tables).

iv) Un recours administratif reçu par l'administration avant l'expiration du délai de recours

Le délai pour exercer le recours administratif est le même que le délai de recours contentieux, soit **deux mois**. Il s'agit d'un **délai franc** (CE 30 janvier 2019, req. n° 410603, publié aux Tables).

Le recours administratif doit avoir été **reçu** par l'administration avant l'expiration du délai de recours.

Le Conseil d'État a précisé à cet égard que **les dispositions de l'article L. 112-1 du CRPA**³⁷ selon lesquelles « *toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une administration peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi de correspondance, le cachet apposé par les prestataires de services postaux faisant foi* » **sont sans incidence sur l'application des règles relatives à la recevabilité des recours contentieux. Par suite, elles ne sauraient régir les conditions de délai dans lesquelles l'exercice d'un recours administratif, gracieux ou hiérarchique, a pour effet de conserver le délai de recours contentieux (CE 21 mars 2003 Xiaowei Pan, req. n° 240511, publié aux Tables).**

Comme pour le recours juridictionnel, c'est donc la date de réception et non la date d'envoi qui est prise en compte pour les recours administratifs facultatifs.

b) Conséquences de l'exercice d'un recours administratif

i) Interruption du délai de recours :

L'exercice d'un recours administratif a pour effet d'interrompre le délai de recours de deux mois, qui recommencera à courir pour la totalité de sa durée, à compter de la décision expresse ou implicite de l'administration sur ce recours administratif.

ii) Délivrance d'un accusé de réception du recours administratif :

Il est rappelé que **l'article L. 112-3 alinéa 1 du CRPA** dispose que : « *Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* ».

Cette obligation de délivrance d'un accusé de réception s'applique aux recours administratifs, qui sont regardés comme des « demandes » selon l'article L. 110-1 du CRPA.

En l'absence de délivrance d'un accusé de réception ou en cas de délivrance d'un accusé de réception ne mentionnant pas les voies et délais de recours, le délai de recours contentieux ne sera pas opposable au requérant qui souhaiterait contester l'éventuelle décision implicite de rejet de son recours administratif (cf. *supra*).

c) Conséquences de l'exercice de plusieurs recours administratifs

i) Interruption du délai en cas d'exercice d'un recours gracieux et d'un recours hiérarchique avant l'expiration du délai de recours

Lorsque le requérant a exercé **à la fois un recours gracieux et un recours hiérarchique avant l'expiration du délai de recours**, le Conseil d'État considère que **le délai de recours est interrompu et ne recommencera à courir que lorsque le recours gracieux et le recours hiérarchique auront été l'un et l'autre rejetés (CE 7 octobre 2009 Ouahrirou, req. n° 322581, publié au recueil).**

Cette solution jurisprudentielle a été consacrée par le législateur à **l'article L. 411-2 du CRPA** qui dispose que :

« Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés ».

ii) Absence d'interruption du délai dans les autres cas

À l'exception du cas énoncé ci-avant, l'exercice d'un second recours administratif ne proroge pas une deuxième fois le délai de recours contentieux.

Ne proroge pas le délai de recours :

- le dépôt d'un second recours gracieux (CE Sect. 27 janvier 1950 Ducrot, publié au recueil ; CE 27 juillet 2015, req. n° 382476)
- le dépôt d'un second recours hiérarchique (CE Sect. 5 juin 1953 Société Sapvin, publié au recueil ; CE 30 juillet 1997, req. n° 155578)
- le dépôt d'un recours hiérarchique contre la décision prise sur le recours gracieux (CE 16 mai 1980 Clinique Sainte-Croix, req. n° 14022, publié au recueil) : « *Un recours gracieux faisant suite à un recours*

³⁷ Ancien article 16 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

hiérarchique ne peut pas conserver le délai de recours contentieux lorsque ces recours ont été présentés par la même personne et alors même que le recours hiérarchique est un préalable obligatoire au recours contentieux ».

2) L'exception au principe de l'interruption du délai de recours par l'exercice d'un recours administratif facultatif

i) En cas de recours administratif préalable obligatoire (RAPO), l'exercice d'un recours administratif facultatif, gracieux ou hiérarchique, n'a pas pour effet de proroger le délai de recours. Seul l'exercice du RAPO aura pour effet de proroger le délai de recours contentieux.

L'article L. 412-4 du CRPA précise à cet égard que :

« La présentation d'un recours gracieux ou hiérarchique ne conserve pas le délai imparti pour exercer le recours administratif préalable obligatoire non plus que le délai de recours contentieux ».

ii) Une telle solution n'est valable que si le requérant a été informé de l'existence d'un RAPO dans les « voies et délais de recours » (cf. *supra*). Faute d'avoir reçu cette information, l'exercice d'un recours administratif facultatif, gracieux ou hiérarchique, aurait pour effet d'interrompre le délai de recours.

B. L'exercice d'un RAPO

1) Les domaines où existent un RAPO

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'exercice d'un recours préalable est obligatoire en matière :

- fiscale³⁸
- militaire³⁹
- d'archéologie préventive⁴⁰
- de communication de documents administratifs avec la saisine préalable de la CADA⁴¹
- de santé publique, pour ce qui concerne la mise sur le marché de certains produits pharmaceutiques⁴²
- de fédération sportive⁴³
- de sanctions prises par les conseils de discipline des collèges⁴⁴ ou par des ordres professionnels⁴⁵
- de saisine de la commission chargée d'examiner les recours contre les refus de visa émis par autorités diplomatiques et consulaires⁴⁶

³⁸Tel est le cas de l'art. R.190-1 du LPF. Car selon cet article, le contribuable qui désire contester tout ou une partie de l'impôt qui le concerne ne peut saisir directement le juge fiscal compétent. Il doit en effet d'abord adresser une réclamation au service territorial de l'administration des impôts dont dépend le lieu d'imposition. L'art. R 199-1 fixe l'exercice de ce recours préalable auprès du Fisc dans le délai de deux mois à partir du jour de la réception de l'avis par lequel l'administration fiscale notifie au contribuable la décision prise sur sa réclamation, ou si le contribuable n'a pas reçu la décision de l'administration dans le délai de six mois suivant la date de présentation de sa réclamation préalable.

³⁹En application de l'article 23 de la loi du 30 juin 2000, l'article 1er du décret du 7 mai 2001 a institué auprès du ministre de la défense une commission chargée d'examiner les recours formés par les militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle, à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire ; le second alinéa de cet article précise que la saisine de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux, à peine d'irrecevabilité de ce dernier : **CE, 15 juin 2005, M. P.,.** Ce recours préalable a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration ; aussi la décision prise à la suite de ce recours se substitue nécessairement à la décision initiale ; celle-ci seule est susceptible d'être déférée au juge de la légalité : **CE, 18 novembre 2005, M. H.**

⁴⁰ Art. 31 décret n° 2002-89 du 16 janvier 2002 pris pour l'application de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001. Le dernier alinéa de cet article qui prévoyait que la réclamation adressée à l'établissement public et la saisine de la commission administrative de la redevance archéologique n'avait pas un caractère suspensif a été annulé : **CE 30 avril 2003 Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction (UNICEM) et association professionnelle des produits minéraux industriels et autres.**

⁴¹ Art. 7 de la loi du 17 juillet 1978.

⁴² Art. R. 5140 et R. 5135 du Code de la santé publique.

⁴³ La loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée (art.19-IV) relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives fait précéder tout recours contentieux relatif à un conflit résultant d'une décision, susceptible ou non de recours interne, prise par une fédération sportive dans le cadre d'une délégation de puissance publique, d'une saisine du comité national olympique et sportif français aux fins de conciliation : **CE 16 mars 1998 Fédération française du sport automobile ; CAA Paris 8 avril 2003 Fédération française de handball.**

⁴⁴ Art. 31 du décret n°85-934 du 30 août 1985 et art. 8 du décret n°85-1348 du 18 décembre 1985.

⁴⁵ Aux termes de l'art. L. 4112-4 code de la santé publique, les décisions du conseil départemental rendues sur les demandes d'inscription au tableau (médecin, chirurgien-dentiste ou sage-femme) peuvent être frappées d'appel devant le conseil régional. Ce recours préalable obligatoire s'impose au praticien qui a sollicité l'inscription ou à l'instance ordinale compétente comme à tout praticien justifiant d'un intérêt suffisant pour contester la légalité de la décision prise par le conseil départemental.

⁴⁶ Art.1^{er} du décret n°2000-1093 du 10 novembre 2000 : **CE 19 mars 2003 M. Mohamed X**

- de logement, en ce qui concerne les recours contre les décisions des organismes chargés du paiement de l'APL⁴⁷

2) Le délai pour exercer le RAPO

a) Un délai variable

Attention :

- Chaque procédure de RAPO a ses règles spécifiques. Aussi le délai pour exercer un RAPO n'est pas nécessairement un délai de 2 mois.
- En revanche, le délai de recours contentieux contre la décision rendue sur le RAPO sera, sauf exception, le délai de droit commun de 2 mois.

N. B. Le RAPO doit avoir été **envoyé** à l'administration avant l'expiration du délai imparti pour l'exercer.

Le Conseil d'État a précisé à cet égard que **les dispositions de l'article L. 112-1 du CRPA⁴⁸** selon lesquelles « *toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une administration peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi de correspondance, le cachet apposé par les prestataires de services postaux faisant foi* » **sont applicables aux recours administratifs dont l'exercice constitue un préalable obligatoire au recours contentieux (CE 27 juillet 2005, req. n° 271916, publié au recueil).**

Par suite, **à la différence des recours juridictionnels et des recours administratifs facultatifs, c'est la date d'envoi et non la date de réception qui est prise en compte pour les RAPO.**

b) Le principe de sécurité juridique

Lorsque le requérant n'a pas été informé du délai pour exercer son RAPO, celui-ci ne lui est pas opposable (cf. *supra*).

Pour autant, son RAPO devra être exercé dans un délai raisonnable, le principe de sécurité juridique s'appliquant aux RAPO (**CE Sect. 31 mars 2017 ministre des finances et des comptes publics contre Amar, req. n° 389842, publié au recueil**).

Ce délai raisonnable correspond au délai du RAPO prolongé, sauf circonstances particulières dont se prévautrait le requérant, d'un an.

3) Le principe de l'interruption du délai de recours par l'exercice d'un RAPO

Dès lors qu'il est effectué dans le délai prévu par le texte qui l'instaure, l'exercice du RAPO a pour effet de proroger le délai de recours contentieux.

C. Le recours à la médiation

Le recours à la médiation (cf. *infra* : PARTIE VIII) a également pour effet d'interrompre le cours du délai de recours.

L'article L. 213-6 du CJA dispose à cet égard que :

⁴⁷ Art. L.351-14 du code de la construction et de l'habitation : **CE 22 avril 1992 A**

⁴⁸ Ancien article 16 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

« Les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation.

Ils recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent que la médiation est terminée. Les délais de prescription recommencent à courir pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois ».

Important : Lorsque le délai de recours contentieux a été interrompu par l'organisation d'une médiation, **l'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique ne l'interrompt pas de nouveau**, sauf s'il constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux (article R. 213-4 du CJA).

D. Le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle

Le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle a également pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux courant à l'encontre d'une décision, à condition bien sûr qu'elle ait été déposée au bureau d'aide juridictionnelle avant l'expiration du délai de recours contentieux (**Articles 38 et 39 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**).

Le recours juridictionnel devra ensuite être introduit, dans un nouveau délai de même durée, courant à compter de la décision définitive rendue par le bureau d'aide juridictionnelle.

E. La demande d'expertise déposée dans le délai de recours contentieux

Enfin, la demande adressée à un juge des référés tendant à ce qu'il ordonne une expertise pour rechercher les causes d'un dommage a, elle aussi, pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux contre la décision rejetant expressément la demande d'indemnité.

Le délai commence à courir à nouveau pour l'intégralité de sa durée à compter de la notification au requérant du rapport de l'expert ou de l'ordonnance rejetant la demande d'expertise (**CE 13 mars 2009 Vera, req. n° 317567, publié au recueil**).

F. Le cas particulier des délais de recours venant à expiration durant la période d'état d'urgence sanitaire

1) Principes généraux

En réaction à l'épidémie de coronavirus touchant la France, le Parlement a adopté la **loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 dite loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19**. Par cette loi, le Parlement a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des mesures afin de faire face aux conséquences de nature administrative ou juridictionnelle de la propagation de l'épidémie de covid-19 en :

« a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives ;

b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ;

c) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions ».

En application de cette loi, le Gouvernement a pris deux ordonnances :

- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

En ce qui concerne l'ordonnance n° 2020-306, on mettra l'accent sur ses deux premiers articles.

L'article 1 de l'ordonnance n° 2020-306 dispose que :

*« I. – Les dispositions du présent titre sont applicables aux **délais** et mesures **qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus** ».*

L'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 dispose, en ce qui le concerne, que :

*« Tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenue ou déchéance d'un droit quelconque et **qui aurait dû être accompli pendant la période mentionnée à l'article 1er sera réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois** ».*

S'agissant des délais de recours devant le juge administratif, le I de l'article 15 de l'ordonnance n° 2020-305 précise que :

*« Les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période **sont applicables aux procédures devant les juridictions de l'ordre administratif** ».*

Il résulte de la combinaison de ces textes que **lorsqu'un délai de recours devant le juge administratif expire entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020, le recours n'est pas considéré comme tardif s'il est effectué, à compter du 24 juin 2020, dans le délai de recours légalement imparti pour agir, dans la limite maximale de deux mois.**

Ce mécanisme a pour effet d'interrompre le délai de recours venant à expiration entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020. En effet, **le cours du délai de recours reprend, à compter du 24 juin 2020, pour la totalité de sa durée, plafonnée à deux mois.**

2) Exceptions

Le principe général énoncé ci-avant de calcul des délais de recours venant à expiration pendant l'état d'urgence sanitaire connaît, comme tout principe, des exceptions.

Le II de l'article 15 de l'ordonnance n° 2020-305 précise que par dérogation au I, le point de départ du délai de certains recours est reporté au 24 mai 2020 (au lieu du 24 juin 2020). Tel est le cas, par exemple, en matière de droit des étrangers, pour les recours des étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français assortie d'un délai de départ volontaire de 30 jours.

Le Conseil d'État a publié (<https://www.conseil-État.fr/Media/actualites/documents/2020/04-avril/adaptation-procedure-ja-pendant-epidemie-covid19>) la fiche synthétique ci-dessous intitulée « Adaptation de la procédure devant les juridictions administratives durant la période de lutte contre l'épidémie de Covid-19 » sur cette question des délais de recours venant à expiration pendant l'état d'urgence sanitaire.

Adaptation de la procédure devant les juridictions administratives durant la période de lutte contre l'épidémie de Covid-19

Certaines règles applicables devant les juridictions administratives font l'objet de mesures d'adaptation pour tenir compte de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Textes de référence :

Ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif

Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

1. Quels sont les délais de recours applicables ?

Cas général :

Lorsque le délai de recours légalement prévu prend fin entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois après la cessation de l'état d'urgence, il recommence à courir à partir de cette dernière date – soit le 24 juin si la durée de l'état d'urgence sanitaire n'est pas modifiée – pour sa durée initiale, calculée en délai franc, dans la limite de deux mois.

Dans le cas d'un recours soumis au délai de droit commun de deux mois, si le délai de recours expirait le 30 mars, la requête sera recevable jusqu'au 24 août 2020 inclus.

Ces modalités sont également applicables aux recours exercés contre les décisions rendues par les bureaux d'aide juridictionnelle.

Toutefois ce principe reçoit quelques exceptions.

En contentieux électoral (élections municipales) :

Les contestations portées contre les résultats du premier tour des élections municipales peuvent être présentées jusqu'au cinquième jour, au plus tard à 18 heures, qui suit la date de prise de fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour.

En contentieux des étrangers :

S'agissant des requêtes dirigées contre des arrêtés portant obligation de quitter le territoire français, des arrêtés portant transfert en matière d'asile et des recours devant la Cour nationale du droit d'asile, les délais de recours expirant entre le 12 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence sanitaire recommenceront à courir dès la fin de cette période – soit dès le 24 mai – pour leur durée initiale.

Lorsque l'étranger faisant l'objet d'un arrêté portant obligation de quitter le territoire français est placé en rétention administrative ou lorsqu'est contesté un refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, les délais de recours prévus par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sont pas modifiés par les ordonnances du 25 mars.

2. Suis-je tenu par les délais relatifs aux actes d'instruction réalisés par le juge ?

Les clôtures d'instruction dont la date était initialement fixée par le juge entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire sont reportées de plein droit d'un mois après la fin de l'état d'urgence, soit jusqu'au 23 juin inclus.

Les délais impartis par le juge dans le cadre d'une mesure d'instruction (demande de production d'un mémoire ou d'une pièce complémentaire, demandes de régularisation d'une requête, mise en demeure...) et prenant fin entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois après la cessation de l'état d'urgence sanitaire sont prorogés de plein droit de deux mois après la fin de cette période, soit jusqu'au 23 août inclus.

Enfin, les délais pour produire un mémoire ou une pièce prévus par un texte législatif ou réglementaire et qui prennent fin entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois après la cessation de l'état d'urgence sanitaire, recommencent à courir à compter de la fin de cette période pour leur durée initiale, calculée en délai franc, dans la limite de deux mois, soit jusqu'au 24 août inclus.

Il s'agit pour l'essentiel du délai prévu par l'article R. 611-22 du code de justice administrative pour produire un mémoire complémentaire devant le Conseil d'État, du délai dans lequel le requérant doit confirmer sa requête au fond à la suite du rejet d'un référé suspension dans les conditions prévues à l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative et du délai prévu par l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme pour présenter des moyens nouveaux à la suite de la communication du premier mémoire en défense.

3. Dans quel délai le juge doit-il statuer ?

Les textes prévoient parfois que le juge doit statuer dans un certain délai. Ces délais font également l'objet de mesures d'adaptation durant la période de lutte contre l'épidémie.

Cas général :

D'une manière générale, les délais impartis au juge pour statuer qui ont couru en tout ou partie pendant la période allant du 12 mars 2020 jusqu'à la date de fin de l'état d'urgence sanitaire, sont reportés jusqu'au premier jour du deuxième mois suivant la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

En contentieux électoral :

Les tribunaux administratifs devront statuer sur les deux tours des élections municipales de 2020 au plus tard le dernier du jour du quatrième mois suivant le deuxième tour.

En contentieux des étrangers :

Les requêtes dirigées contre des arrêtés portant obligation de quitter le territoire formées par un étranger placé en rétention administrative ou faisant l'objet d'une assignation à résidence et contre les refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile sont jugées par le tribunal administratif dans les délais spéciaux prévus par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

4. Serai-je convoqué à une audience publique ?

Durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, le juge peut décider que les audiences se tiennent hors la présence du public ou avec un public restreint.

Il peut aussi décider que l'audience aura lieu par visioconférence ou, si cela est impossible, par téléphone.

Le juge peut enfin, après information des parties, statuer sur les référés sans audience. Les parties en sont alors informées et une date de clôture d'instruction est fixée.

SECTION VI : LES EFFETS DE L'EXPIRATION DU DÉLAI DE RECOURS

En l'absence de saisine du juge, l'expiration du délai de recours entraîne la **forclusion** du requérant, qui le rend irrecevable à contester directement la décision en cause devant le juge (I).

Sous certaines conditions, le requérant pourra néanmoins la contester devant le juge par la voie de l'**exception d'illégalité**, à l'occasion d'un recours ultérieur contre une autre décision (II).

Malgré l'expiration du délai de recours, il pourra également demander à l'administration l'abrogation des actes réglementaires illégaux ou dépourvus d'objet mais aussi de certains actes non réglementaires non créateur de droits (III).

I. La forclusion

En cas de dépôt de la requête après l'expiration du délai de recours contentieux, celle-ci est tardive. Cette tardiveté entraîne les conséquences suivantes :

- La requête est rejetée pour irrecevabilité
- La décision attaquée devient définitive
- Le requérant est frappé de forclusion

Seul un **cas de force majeure**, comme l'impossibilité absolue dans laquelle s'est trouvé un requérant de faire parvenir à temps son recours en raison d'une hospitalisation (**CE, 11 janvier 1995, Ilumbe**) ou d'une incarcération (**CE, 30 juillet 1997, préfet Yvelines c/Djalo**), peut être de nature à le relever de cette forclusion.

II. L'exception d'illégalité

Bien sûr, le fait qu'une décision soit définitive ne signifie pas qu'elle est légale. Lorsqu'une décision définitive est illégale, il est possible, dans certains cas, d'exciper de son illégalité à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour son application ou dont elle constitue la base légale.

Nous verrons successivement l'exception d'illégalité contre les actes réglementaires (**A**), contre les actes non réglementaires (**B**) puis contre les actes de droit souple (**C**).

A. L'exception d'illégalité soulevée contre les actes réglementaires

1) L'objet de l'exception d'illégalité

Un requérant n'est recevable à exciper de l'illégalité d'un acte réglementaire qu'à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative dont la légalité est subordonnée à celle de l'acte réglementaire (**CE 10 février 1967 Établissements Petitjean, req. n° 59125, publié au recueil**), soit parce qu'elle a été prise pour son application, soit parce que l'acte réglementaire en constitue la base légale.

2) Une exception d'illégalité perpétuellement invocable

Contrairement à ce qui prévaut pour les actes non réglementaires, **l'exception d'illégalité est perpétuellement invocable contre les actes réglementaires** (**CE 29 mai 1908 Poulin, rec. p. 580 ; CE 13 mai 1910 Compagnie des Tramways de l'Est parisien, rec. p. 390 ; CE Sect. 31 juillet 1948 Compagnie industrielle des pétroles de l'Afrique du Nord, rec. p. 385 ; CE 3 décembre 1954, Rastouil, évêque de Limoges, rec. p. 639**).

3) Les moyens invocables

Le fait que l'exception d'illégalité puisse être invoquée sans limitation de durée contre un acte réglementaire pose la question de savoir s'il est souhaitable que le requérant puisse se prévaloir à tout moment aussi bien irrégularités de forme et de procédure que d'illégalités de fond.

Dans une décision d'Assemblée « CFDT Finances » du 18 mai 2018, le Conseil d'État a limité les moyens invocables contre l'acte réglementaire :

« Si, dans le cadre de la contestation d'un acte réglementaire par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour son application ou dont il constitue la base légale, la légalité des règles fixées par cet acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux » (CE Ass. 18 mai 2018 CFDT Finances, req. n° 414583, publié au recueil).

Seuls sont invocables par voie d'exception contre un acte réglementaire :

- les moyens relatifs à la légalité des règles fixées par cet acte réglementaire
- la compétence de son auteur
- l'existence d'un détournement de pouvoir

En revanche, ne sont pas invocables :

- les moyens relatifs aux conditions d'édiction de l'acte
- les vices de forme
- les vices de procédure

B. L'exception d'illégalité soulevée contre les actes non réglementaires

1) Une exception d'illégalité recevable tant que l'acte n'est pas définitif

Un requérant est recevable à exciper de l'illégalité d'un acte non réglementaire tant que celui-ci n'est pas définitif. Lorsque l'acte est définitif, l'exception d'illégalité n'est plus recevable. Cf. par exemple le cas des décrets authentifiant les chiffres de la population, qui ne présentent pas de caractère réglementaire (**CE 31 octobre 2014 Département des Hauts de Seine, req. n° 377349, publié aux Tables**).

2) Une limite découlant du principe de sécurité juridique

En application du principe selon lequel l'exception d'illégalité d'un acte non réglementaire est recevable tant que cet acte n'est pas définitif, une décision individuelle non définitive pourrait être contestée, par la voie de l'exception d'illégalité, sans limitation de durée. Tel serait le cas, par exemple, si cette décision a été notifiée sans mention des voies et délais de recours puisque le défaut d'une telle mention ne permet pas de déclencher le délai de recours contentieux (cf. *supra*).

Pour éviter une telle situation qui serait contraire au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État a fait application de sa jurisprudence « Czabaj » aux exceptions d'illégalité soulevées à l'encontre d'une décision individuelle notifiée au requérant ou dont il a eu connaissance (**CE 27 février 2019, req. n° 418950, publié au recueil**). Désormais, **le délai raisonnable imparti au requérant pour exciper de l'illégalité de cette décision est d'un an (sauf circonstances particulières) à compter de la notification de la décision ou de la date à laquelle il en a eu connaissance.**

C. L'exception d'illégalité soulevée contre les actes de droit souple

Le Conseil d'État a précisé récemment qu'un requérant était aussi recevable à exciper de l'invalidité d'un acte de droit souple à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un autre acte de droit souple. Il peut, par exemple, exciper de l'invalidité d'un acte de droit souple européen à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir exercé contre un acte de droit souple national contribuant à sa mise en œuvre (**CE 4 décembre 2019 Fédération bancaire française, req. n° 415550, publié au recueil**).

III. La demande d'abrogation de certains actes illégaux

Même après l'expiration du délai de recours contentieux, le requérant peut demander l'abrogation des actes réglementaires illégaux ou dépourvus d'objet (**A**) mais aussi de certains actes non réglementaires non créateurs de droits (**B**).

A. Les actes réglementaires illégaux ou dépourvus d'objet

Le législateur a codifié à l'**article L. 243-2 alinéa 1 du CRPA** le principe selon lequel « *l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* ».

Ce principe avait été initialement dégagé par la jurisprudence sous forme d'un principe général du droit (**CE, 3 févr. 1989, Cie Alitalia**).

Un requérant qui n'aurait pas agi dans le délai de recours contentieux contre un acte réglementaire illégal peut toujours obtenir l'abrogation de cet acte sur le fondement de l'**article L. 243-2 alinéa 1 du CJA**.

B. Les actes non réglementaires non créateurs de droits

Il en va de même s'agissant de certains actes non réglementaires non créateurs de droits.

L'**article L. 243-2 alinéa 2 du CRPA** dispose ainsi que : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* ».

CHAPITRE III : LES CONDITIONS RELATIVES AU REQUÉRANT

Pour que sa requête soit recevable, le requérant doit avoir la capacité d'ester en justice (**Section I**) ainsi qu'un intérêt à agir contre la décision attaquée (**Section II**). En outre, lorsque la loi l'exige, il doit être représenté par un avocat (**Section III**).

SECTION I : LA CAPACITÉ D'AGIR EN JUSTICE

La capacité d'ester en justice est un attribut qui confère à toute personne, physique (I) ou morale (II), l'aptitude à agir en justice pour défendre ses droits et intérêts. En l'absence de capacité à ester en justice, la requête est en irrecevable. Toutefois, cette irrecevabilité est régularisable (III).

I. Les personnes physiques

Les enfants mineurs doivent être représentés par l'un de leurs parents (ou toute personne ayant sur eux l'autorité parentale). Concernant les mineurs de nationalité étrangère, la minorité s'apprécie en fonction de leur loi nationale (**CE 16 octobre 1998 Aidara**).

De même, une personne placée sous tutelle ne peut agir par elle-même, faute de capacité à ester en justice (**CE 7 novembre 1986 Chauffour**).

Une personne placée sous curatelle peut, quant à elle, agir seule pour exercer les actions relatives à ses droits patrimoniaux, sauf si le juge des tutelles l'a interdit au moment de l'ouverture de la curatelle (**CE Sect. 29 novembre 2002 Assistance publique Hôpitaux de Marseille**).

II. Les personnes morales

En principe, un organisme doit disposer de la personnalité morale pour pouvoir agir en justice.

Par exception à ce principe, il a été jugé que :

- Une association non déclarée, qui n'a donc pas la personnalité morale, peut néanmoins agir, par la voie du REP, contre les actes qu'elle s'est donnée pour mission de défendre (**CE 31 octobre 1969 Syndicat de défense des canaux de la Durance**). En revanche, la voie du RPC, qui a un caractère patrimonial, lui est fermée.
- Même lorsqu'elles n'ont pas la personnalité morale, les autorités administratives indépendantes disposent du droit de saisir le juge administratif (**CE Sect. 26 juillet 1996 Élections municipales de Tonneins**).

Enfin on rappellera qu'**une personne morale doit être représentée par une personne habilitée à agir en justice en son nom**. Par exemple, le maire ne peut agir au nom de la commune, en demande ou en défense, que si le conseil municipal l'y a habilité (art. L. 2122-22 16° du CGCT).

III. La possible régularisation de la requête

De façon générale, l'absence de capacité à agir est régularisable en cours d'instance même après l'expiration du délai de recours contentieux. Tel est le cas, par exemple, pour un mineur qui accèderait à la majorité en cours d'instance.

Par ailleurs, dans le cas où le juge déciderait de soulever d'office l'irrecevabilité de la requête pour absence de capacité juridique du requérant à ester en justice, il doit inviter ce dernier à régulariser sa requête (cf. *infra*). Pour un mineur ou un majeur incapable, il s'agira par exemple de l'inviter à faire présenter sa requête par le représentant légal (**CE, 9 juillet 1997, Mlle Kang**).

De même, une personne qui a introduit une requête sans justifier de sa qualité pour agir peut ensuite, tant que l'instruction n'est pas close, produire la ou les pièces de nature à justifier de cette qualité à la date où le juge statue et ainsi procéder à la régularisation de la requête (**CE, 25 novembre 2015, n° Société Vivendi**).

Si le recours est exercé par une personne qui n'a pas la qualité pour représenter la personne morale concernée, la régularisation va résulter du transfert du recours à une personne ayant cette qualité (**CE, 31 janvier 1964, Dlle Bourgon**).

Dans ces deux derniers cas, la régularisation peut également être provoquée par le juge (**CE, 26 juin 1959, Syndicat algérien de l'éducation surveillée**).

SECTION II : L'INTÉRÊT À AGIR

Avant d'étudier les règles spécifiques au contentieux de l'urbanisme (II), il y a lieu d'examiner les règles générales relatives à l'intérêt à agir (I).

I. Règles générales relatives à l'intérêt à agir

L'intérêt à agir est une condition de recevabilité tenant au requérant ; le défendeur ayant par nature toujours intérêt à répondre.

En principe, l'intérêt à agir s'apprécie au regard du dispositif de la décision litigieuse et non de ses motifs (CE, 15 octobre 2001, Commune Saint-Laurent-du-Var c/ Naegels).

Pour avoir intérêt à agir, le requérant doit invoquer une « qualité » lui ouvrant les portes du prétoire.

Par exemple, donnent intérêt à agir :

- la qualité d'usager du service public, qui permet de contester toute décision touchant au fonctionnement dudit service.
- La qualité de contribuable d'une commune, qui permet de contester toute mesure ayant des conséquences pécuniaires sur le budget de la commune où vit le requérant (CE, 29 mars 1901, Casanova)
- la qualité d'habitant d'une commune contre un décret portant changement du nom de cette commune (CE, 4 avril 1997, Marchal).

Inversement, la qualité de citoyen français ne donne bien entendu pas intérêt à agir à un habitant d'une commune qui souhaite contester une délibération d'une commune voisine (CE, 27 octobre 1989, Seghers) .

Les conclusions de Jacques Théry sur la **décision Damasio du Conseil d'État en date du 28 mai 1971** permettent de bien comprendre toute la spécificité de l'intérêt à agir en contentieux administratif :

« S'il est évident qu'on ne peut être recevable à attaquer un acte administratif qui ne vous touche en rien, il résulte non moins forcément de votre jurisprudence qu'il ne suffit pas d'établir qu'un acte vous affecte de quelque façon pour qu'un recours soit recevable. Encore faut-il justifier qu'il le fait dans des conditions donnant précisément intérêt à en contester la légalité (...). Entre le trouble que constitue toute illégalité et le trouble que provoque toute annulation, votre jurisprudence sur l'intérêt est ainsi contrainte à des compromis difficiles. Mais, si les principes qui vous guident sont dans tous les esprits, leur degré de généralité ne permet pas d'en tirer des critères rigoureux de solution. En cette matière aussi, tout l'art et toute la difficulté sont dans l'exécution ou l'application. Pour analyser le problème qui vous est aujourd'hui soumis, nous dirions volontiers, pour reprendre en l'adaptant une terminologie empruntée au contentieux de la responsabilité de la puissance publique et qui sert à caractériser le préjudice pouvant ouvrir droit à réparation, que pour justifier d'un intérêt donnant qualité pour intenter un recours pour excès de pouvoir, le justiciable doit établir que l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes, étant entendu qu'il s'agit là simplement d'une manière commode de classer les difficultés et non d'une recette pour les résoudre ».

Dès lors, pour qu'un requérant justifie valablement d'un intérêt à agir, il faut que l'acte attaqué l'affecte **dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes**. On peut y ajouter également la nécessité d'un **intérêt légitime**.

Un intérêt suffisamment spécial : cette condition est remplie s'agissant par exemple :

- d'un hôtelier, établi dans une station thermale spécialisée dans le traitement des maladies infantiles qui souhaite agir contre l'arrêté ministériel qui fixe la date et la durée des vacances scolaires (CE, Sect., 28 mai 1971, Damasio)
- de l'époux d'une ressortissante étrangère qui agit contre le refus opposé à la demande de visa de long séjour que son épouse avait présentée pour venir le rejoindre en France (CE, 30 septembre 1998, Kurekci)
- d'un syndicat de magistrats judiciaires ou de greffiers qui contestent des décrets supprimant le siège et le ressort de tribunaux de commerce (CE, 8 juillet 2009, Compagnie Saint-Dié-des-Vosges).

Un intérêt suffisamment certain : cette condition n'est pas remplie s'agissant par exemple :

- d'un requérant qui se prévaut des seules qualités de résident du département de la Guyane et de promeneur contre un décret portant création d'un parc national, dès lors qu'il est domicilié à 200 km des limites du parc (**CE, 3 juin 2009, Canavy**)
- ou encore l'usager du service public de la justice contre le décret du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (**CE, 29 septembre 2003, Jolivet**).

L'intérêt peut toutefois être éventuel ou futur. Cette condition est ainsi remplie s'agissant par exemple :

- d'un agent titulaire d'un contrat de coopération en Côte d'Ivoire attaquant des dispositions d'un décret du 25 avril 1978 fixant le régime de rémunération du personnel civil de coopération auprès de certains États étrangers, dès lors que les dispositions de ce texte étaient susceptibles d'être opposées au requérant lors d'un éventuel renouvellement de son contrat de coopération (**CE, Sect., 12 juin 1981, Grimbichler**)
- des salariés d'une entreprise demandant l'annulation de l'arrêté plaçant un fonctionnaire en position de disponibilité pour exercer des fonctions au sein de cette entreprise (**CE, 30 juillet 2003, Synd. nat. CFTC personnel caisses d'épargne et a. et Aguirre**),
- des assurés agissants contre la décision par laquelle l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles refuse d'engager une procédure disciplinaire dont l'objet est précisément de garantir, dans l'intérêt des assurés la sécurité du marché des produits d'assurance (**CE, Sect., 30 novembre 2007, Tinez et a.**).

Un intérêt suffisamment direct : cette condition a été regardée comme remplie s'agissant par exemple :

- du propriétaire d'un terrain contre l'autorisation de cumul accordée à un tiers concernant ce terrain (**CE, 16 mars 1977, Lagrange**),
- d'une société commerciale contre un décret relatif à l'emploi de moyens de paiement autres que monétaires (**CE, Sect., 12 février 1962, Société Eky**).

En revanche, cette condition n'a pas été regardée comme remplie s'agissant par exemple :

- du recours d'un député contre le décret nommant le président de la Commission de la concurrence (**CE, Ass., 20 novembre 1981, Schwartz**),
- de la requête d'une association de parents d'élèves des établissements privés d'éducation dirigée contre une circulaire du ministre délégué à l'enseignement scolaire relative aux établissements publics (**CE, Ass., 30 juin 2000, Assoc. « Choisir la vie »**),
- de la requête présentée par un agent contre la nomination d'un agent d'un corps auquel il n'avait aucune chance d'accéder (**CE, 18 janvier 1956, Noël**).

Un intérêt légitime : un intérêt illicite ou illégitime ne saurait en tout état de cause justifier la recevabilité du recours (**CE, 23 mars 1949, Proselkova**). Ce dernier ne peut en effet être exercé aux fins d'assurer la sauvegarde d'une situation irrégulière.

Enfin, au-delà de ces caractéristiques :

- L'intérêt à agir peut être moral : il en va ainsi pour la nomination d'un élève dans une grande école et donc la réputation de l'établissement (**CE, Ass., 13 juill. 1948, Société amis École polytechnique**) ; la protection par un fonctionnaire de sa réputation (**CE, 21 mai 1948, Clausi**) ; la diffusion de films pornographiques aux mineurs (**CE, Sect., 30 juin 2000, Assoc. Promouvoir**) ;
- L'intérêt peut être purement financier (**CE, Sect., 5 mars 1978, Société Halles aux Cuirs de Paris**) ;
- L'intérêt peut être esthétique : recours de tiers attaquant un permis de construire des éoliennes (**CE, 15 avril 2005, Association des citoyens et contribuables communauté de communes Saane-et-Vienne et a.**) ;
- L'intérêt peut être individuel ou collectif : individuel lorsqu'il s'agit d'attaquer par exemple un refus de nomination (**CE, 17 juin 1987, Lovichi**) et collectif lorsqu'il s'agit pour un syndicat d'attaquer une réglementation applicable à corps prédéterminé (ex : syndicat de magistrats administratifs contre des dispositions réglementaires relatives à la procédure devant la juridiction administrative : **CE, 28 décembre 2005, Union syndicale magistrats administratifs**).

C'est la jurisprudence administrative qui fixe les critères pour décider si tel ou tel requérant a ou n'a pas intérêt à agir même si au terme d'une évolution le législateur intervient de plus en plus sur cette question. Il en va ainsi en matière d'associations ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement (C. env., art. L. 142-

1), pour les associations agréées de protection de l'environnement (C. env., art. L. 611-1), pour les tiers attaquant un arrêté relatif à une installation classée pour l'environnement (C. env., art. L. 514-6) et pour les tiers attaquant un permis de construire (C. urb., art L. 600-1-1 et s.).

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, **l'absence d'intérêt à agir peut se régulariser en cours d'instance** même si, en pratique, les hypothèses restent assez rares. En effet, rien ne s'oppose que l'évolution des circonstances de droit et/ou de fait fasse apparaître un intérêt à agir qui, initialement, pouvait ne pas être reconnu (CE, Ass., 1er avril 1938, *Société L'alcool dénaturé Coubert*).

La production après la clôture de l'instruction d'éléments justifiant de l'intérêt pour agir du requérant ne fait pas obstacle à ce que le juge rejette la requête comme irrecevable pour défaut d'intérêt pour agir sans rouvrir l'instruction, sauf si le requérant n'était pas en mesure de faire état de ces justifications avant la clôture de l'instruction (CE, 23 décembre 2014, *Communauté d'agglomération du Grand Besançon*).

II. L'intérêt à agir en contentieux de l'urbanisme

A. L'intérêt à agir des associations

L'intérêt à agir d'une association à l'encontre d'une décision d'urbanisme s'apprécie au regard, d'une part, de son objet social tel que défini par ses statuts et, d'autre part, de la publication de ses statuts (CE, 29 mars 2017, *Association « Garches est à vous »*, n° 395419).

L'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018) a ajouté la condition suivante :

*« Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols **que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.** »*

L'article R.600-4 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction issue du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018) précise que :

« Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant.

Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. »

Les requêtes introduites par une association doivent désormais être accompagnées, d'une part, des statuts de l'association et, d'autre part, du récépissé attestant de la date de sa déclaration en préfecture.

Il convient de noter que le non-respect de cette nouvelle exigence est sanctionné par **l'irrecevabilité de la requête sans possibilité de régularisation**.

B. L'intérêt à agir des tiers autres que les associations

L'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018) dispose, s'agissant de l'intérêt à agir du requérant tiers, que :

*« Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code **que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou***

pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. »

Le recours du tiers n'est donc possible que « *si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire* ».

L'article R. 600-4 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction issue du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018) ajoute que :

« Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant.

Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. »

Avec ce nouvel article **R. 600-4 du code de l'urbanisme**, les requêtes doivent désormais être accompagnées **d'un acte justifiant du caractère régulier de l'occupation elle-même ou de la détention de son bien par le requérant.**

À défaut, les requêtes qui ne seront pas accompagnées de ce justificatif seront déclarées purement et simplement **irrecevables, sans possibilité de régularisation.**

SECTION III : LE MINISTÈRE D'AVOCAT

Les règles relatives à l'obligation du ministère d'avocat varient selon que le requérant saisit le tribunal administratif (I), la cour administrative d'appel (II) ou le Conseil d'État (III).

Dans tous les cas, lorsque le ministère d'avocat est obligatoire, la violation de cette obligation entraîne l'irrecevabilité de la requête.

Toutefois **cette irrecevabilité est régularisable**. Ainsi, en cas de recours formé en méconnaissance de l'obligation du ministère d'avocat, le recours est régularisé si un avocat y appose ultérieurement sa signature (**CE, 19 juillet 1933, Scherer**) soit de manière spontanée, soit à l'invitation du juge (**CE, 27 janvier 1988, Chrun**).

I. La représentation des parties devant le tribunal administratif

A. L'obligation du ministère d'avocat

Selon l'article **R. 431-2 du CJA**, devant le tribunal administratif, « ***les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation*** », dans trois cas :

- conclusions aux fins de **paiement d'une somme d'argent**

- conclusions tendant à la **décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant**
- en cas de **litige né de l'exécution d'un contrat**

B. La dispense du ministère d'avocat

L'article R. 431-3 du CJA précise toutefois que, par dérogation à l'article R. 431-2 du CJA, **sont dispensés du ministère d'avocat devant le tribunal administratif** les litiges :

- en matière de contravention de grande voirie ;
- en matière de contributions directes, de taxes sur le chiffre d'affaires et de taxes assimilées ;
- d'ordre individuel concernant les fonctionnaires ou agents de l'État et des autres personnes ou collectivités publiques ainsi que les agents ou employés de la Banque de France ;
- en matière de pensions, de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, d'emplois réservés et d'indemnisation des rapatriés ;
- dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public en relevant ou un établissement public de santé ;
- aux demandes d'exécution d'un jugement définitif.

Le **recours pour excès de pouvoir** n'étant pas visé par l'article R. 431-2 du CJA **est également dispensé du ministère d'avocat** (ce qui n'interdit pas au requérant de présenter sa requête par l'intermédiaire d'un avocat).

L'État est dispensé du ministère d'avocat quel que soit le litige soit en demande, soit en défense, soit en intervention (**art. R. 431-7 du CJA**).

II. La représentation des parties devant la cour administrative d'appel

Devant la cour administrative d'appel, l'obligation du ministère d'avocat varie selon que la Cour statue comme juge d'appel (**B**) ou comme juge de premier ressort (**A**).

Sur les cas dans lesquels la cour administrative d'appel statue comme juge de premier ressort, cf. **PARTIE II**.

A. Lorsque la cour d'appel statue comme juge de premier ressort

1) L'obligation du ministère d'avocat

Selon l'article R. 431-11 alinéa 1 du CJA, devant la cour administrative d'appel, « **les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation** ».

2) La dispense du ministère d'avocat

Le deuxième alinéa de l'article R. 431-11 du CJA précise toutefois que, par dérogation au premier alinéa, **sont dispensés du ministère d'avocat devant la cour administrative d'appel** :

- **les recours pour excès de pouvoir**
- les demandes d'exécution d'un arrêt définitif.

L'État est dispensé du ministère d'avocat soit en demande, soit en défense, soit en intervention (**art. R. 431-12 du CJA**).

B. Lorsque la cour d'appel statue comme juge d'appel

1) L'obligation du ministère d'avocat

Selon l'article R. 811-7 du CJA, les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés, à peine d'irrecevabilité, ***soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.***

2) La dispense du ministère d'avocat

L'article L. 774-8 du CJA prévoit toutefois que « *le recours contre les jugements des tribunaux administratifs en matière de **contraventions aux lois et règlements sur la grande voirie et autres contraventions dont la répression appartient au tribunal administratif** peut avoir lieu sans l'intervention d'un avocat* ».

Par ailleurs, quel que soit le litige, l'État est dispensé de ministère d'avocat soit en demande, soit en défense, soit en intervention (art. R. 811-10 du CJA).

III. La représentation des parties devant le Conseil d'État

Devant le Conseil d'État, l'obligation du ministère d'avocat varie selon que le Conseil d'État statue comme juge de premier ressort ou juge d'appel (A) ou comme juge de cassation (B).

Sur les cas dans lesquels le Conseil d'État statue comme juge de premier ressort et juge d'appel, cf. PARTIE II.

A. Lorsque le Conseil d'État statue comme juge de premier ressort et juge d'appel

1) L'obligation du ministère d'avocat au Conseil d'État

Selon l'article R. 432-1 du CJA, devant le Conseil d'État, « ***la requête et les mémoires des parties doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés par un avocat au Conseil d'État*** ».

2) La dispense du ministère d'avocat au Conseil d'État

L'article R. 432-2 du CJA précise toutefois que, par dérogation à l'article R. 432-1 du CJA, **sont dispensés du ministère d'avocat aux Conseils devant le Conseil d'État :**

- les recours pour excès de pouvoir contre les actes des diverses autorités administratives ;
- les recours en appréciation de légalité ;
- les litiges en matière électorale ;
- les litiges concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'État ;
- les demandes d'exécution.

L'État est, quant à lui, toujours dispensé quel que soit le litige du ministère d'avocat au Conseil d'État soit en demande, soit en défense, soit en intervention (art. R. 432-4 du CJA).

B. Lorsque le Conseil d'État statue comme juge de cassation

Le ministère d'un avocat au Conseil d'État est obligatoire pour l'introduction, devant le Conseil d'État, des recours en cassation, à l'exception de ceux dirigés contre les décisions des juridictions de pension (art. R. 821-3 du CJA).

CHAPITRE IV : LES CONDITIONS RELATIVES À LA REQUÊTE

L'article R. 411-1 du CJA est très clair : « ***La juridiction est saisie par requête*** ».

Pour qu'elle soit recevable, cette requête doit contenir un certain nombre d'informations (Section I), ainsi qu'un bordereau listant les pièces jointes (Section II). Elle doit être déposée avant l'expiration du délai de recours (cf. *supra*) au greffe de la juridiction (Section III). Enfin, elle doit, dans certains contentieux, être notifiée à la partie adverse (Section IV).

SECTION I : LA PRÉSENTATION DE LA REQUÊTE

À peine d'irrecevabilité, la requête doit impérativement :

- Identifier les parties, notamment le requérant (I)
- Enoncer les conclusions et les moyens de fait et de droit (II)
- Être rédigée en langue française (III)
- Être déposée en un original et une copie (IV)
- Être signée (V)

I. L'identification des parties

L'identification des parties permet de connaître leur identité ainsi que l'adresse de leur domicile réel (A) et, le cas échéant, de leur domicile élu (B). Lorsque la requête est signée par une pluralité de requérants, un représentant unique devra être désigné parmi eux (C).

A. Le nom et domicile des parties

L'article R. 411-1 du CJA dispose que : « **La requête indique les nom et domicile des parties** », soit à la fois du requérant (1) et du défendeur (2).

1) L'identification du requérant

Le requérant personne physique doit mentionner son nom, son ou ses prénoms, ainsi que l'adresse de son domicile.

Pour les personnes morales, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, cette exigence se traduira par :

- L'indication de la dénomination sociale, de la forme juridique (sociétés, associations, syndicats, etc.), ainsi que de l'adresse du siège
- Et la désignation, par sa fonction ou sa qualité (exécutif d'une personne publique, organe d'une personne morale privée), de la personne physique habilitée, légalement ou statutairement, à représenter la personne morale en justice.

L'indication de l'identité « exacte et complète » du requérant est une condition de recevabilité de la requête, qui est néanmoins régularisable en cours d'instance. Le juge a l'obligation, avant de pouvoir opposer d'office une irrecevabilité à ce titre, d'inviter le requérant à donner les précisions requises (CE, 5 juillet 1993, Clément) à moins que le juge soit mis dans l'impossibilité d'adresser au requérant une invitation à régulariser... faute pour celui-ci d'avoir mentionné son adresse ! (CE, 2 déc. 1988, Simon c/ Télédiffusion de France).

En cas de changement de nom ou de domicile en cours d'instance, le requérant doit également en informer la juridiction.

2) L'identification du défendeur

L'identification du défendeur est appréciée avec beaucoup plus de souplesse par le Conseil d'État, qui a jugé récemment que « **la prescription de l'article R. 411-1 du CJA en vertu de laquelle un appelant doit mentionner dans sa requête les noms et domiciles des parties défenderesses, vise seulement à faciliter la mise en œuvre du caractère contradictoire de la procédure et ne constitue pas une condition de recevabilité de l'appel** » (CE 10 février 2017 ministre de l'Intérieur contre M. B, req. n° 400257, publié aux Tables).

Même si cet arrêt a été rendu à propos d'une requête en appel, nous pensons qu'il s'applique aussi aux requêtes en première instance, dès lors que le fondement textuel est identique.

B. L'élection de domicile pour les parties résidant en dehors de l'UE

L'article R. 431-8 du CJA impose aux parties non représentées devant un tribunal administratif par un avocat ou un avocat aux Conseils qui ont leur résidence en dehors du territoire de la République et en dehors de l'Union

européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse de **faire élection de domicile sur l'un de ces territoires**.

Cette obligation de faire élection de domicile contraindra la partie qui y est soumise à déclarer un domicile en France, dans un autre pays de l'UE, dans un pays de l'EEE ou en Suisse.

Important : Cette obligation ne la dispensera pas de déclarer l'adresse de son domicile réel. En effet, elle devra déclarer les deux adresses : celle de son domicile réel et celle du domicile élu.

Le fait pour un requérant de s'abstenir de faire élection de domicile, malgré une demande de régularisation qui lui a été faite à cet effet, est également sanctionné par l'irrecevabilité de la requête (CE, 12 févr. 1997, Sid Laya Chi).

C. La désignation d'un représentant unique en cas de requête signée par plusieurs requérants

Lorsqu'une requête est présentée par plusieurs personnes physiques ou morales, elle doit désigner parmi les signataires un **représentant unique** (art. R. 411-5 du CJA).

Toutefois, une telle obligation ne s'impose pas lorsque la requête est présentée par un mandataire régulièrement constitué.

II. L'énoncé des conclusions, des moyens et des faits

L'article R. 411-1 du CJA fait obligation au requérant de mentionner dans sa requête « *l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge* ». À défaut, sa requête est irrecevable.

Une telle irrecevabilité est toutefois **régularisable** « *par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens jusqu'à l'expiration du délai de recours* ». Après l'expiration du délai de recours, elle n'est plus régularisable, dès lors que le juge n'est pas tenu d'inviter le requérant à régulariser ses conclusions (CE 4 octobre 1999 Martin, req. n° 193270, publié aux Tables).

Dans sa requête, le requérant devra distinguer clairement ses conclusions et ses moyens (A), afin que le litige puisse être délimité (B). Cette obligation s'impose avec une particulière rigueur en matière indemnitaire (C).

A. La différence entre conclusions et moyens

Dans sa requête, le requérant doit préciser :

- l'objet de son action, c'est-à-dire ce qu'il demande au juge : ce sont les **conclusions (1)**
- et les arguments factuels et juridiques qu'il invoque au soutien de ses demandes : ce sont les **moyens (2)**

1) L'énoncé des conclusions

L'énoncé des conclusions doit être réalisé avant une **grande rigueur** car **c'est en fonction des conclusions**, c'est-à-dire de ce que le requérant demande au juge, **que le juge va déterminer s'il est compétent ou non pour en connaître**. En effet, **la compétence pour connaître d'un litige s'apprécie au regard des conclusions et non des moyens** (CE 9 février 1996 Thebault, req. n° 173503).

Les conclusions doivent, au moment de la saisine du juge, avoir un objet. À défaut, elles sont irrecevables. Par exemple, sont dépourvues d'objet et, par suite, irrecevables, les conclusions par lesquels un requérant demande au juge de le décharger de la cotisation d'impôt sur le revenu mise à sa charge au titre de l'année 2018, alors que l'administration fiscale a prononcé, avant la saisine du juge, le dégrèvement de l'intégralité de cette cotisation.

Si le requérant obtient gain de cause **en cours d'instance**, ses conclusions restent bien sûr recevables puisqu'elles avaient un objet au moment de la saisine du juge. Le juge prononcera alors un **non-lieu à statuer** afin de prendre acte du fait que ses **conclusions sont devenues sans objet en cours d'instance**.

Les conclusions du requérant sont, selon les cas, qualifiées de conclusions principales, complémentaires, additionnelles⁴⁹, subsidiaires⁵⁰, conditionnelles⁵¹, accessoires⁵² ou récapitulatives⁵³.

Les conclusions principales sont celles qui revêtent l'importance la plus grande :

- En excès de pouvoir, l'objet des conclusions principales est limité parce que l'action du requérant doit toujours tendre à l'annulation totale ou partielle d'une décision administrative.
Attention : les conclusions peuvent tendre à l'annulation partielle uniquement si les dispositions de l'acte attaqué sont divisibles. En effet, un requérant n'est pas recevable à demander l'annulation partielle d'un acte comportant des dispositions indivisibles (CE, Sect., 10 décembre 1971, Q.). Il doit impérativement en demander l'annulation totale.
- En plein contentieux, les conclusions peuvent avoir un objet beaucoup plus varié. Les pouvoirs plus importants du juge de plein contentieux l'habilitent en effet à prononcer non seulement des annulations, mais également à réformer des décisions administratives, à se prononcer en lieu et place de l'administration, à prononcer des condamnations pécuniaires, à prononcer la décharge ou la réduction d'une imposition, à proclamer les résultats d'élections, etc.

2) L'énoncé des moyens

Outre les conclusions, le requérant doit préciser les **moyens, c'est-à-dire les motifs de droit et de fait qu'il estime propres à fonder ses prétentions**.

Pour prendre l'exemple du contentieux de l'excès de pouvoir, le requérant doit formuler dans le délai de recours contentieux au moins un moyen de légalité externe ou interne à l'appui de ses conclusions pour que sa requête soit regardée comme étant valablement motivée.

B. La délimitation du litige

⁴⁹ Les conclusions additionnelles modifient les conclusions initiales, en les amplifiant ou au contraire en les réduisant.

⁵⁰ Les conclusions subsidiaires sont présentées par le requérant dans l'hypothèse où les conclusions principales seraient rejetées par le juge : le requérant les soumet au juge, en précisant qu'il ne les présente qu'au cas où les conclusions principales ne seraient pas accueillies.

⁵¹ Les conclusions conditionnelles sont quant à elles subordonnées à la réalisation de la condition posée lors de leur présentation. L'examen des conclusions conditionnelles est subordonné à la réalisation de cette condition. Tel est le cas par exemple de conclusions tendant à l'annulation d'une seconde décision dans l'hypothèse où le juge annulerait une première décision. Si la condition posée à leur examen par le requérant ne se trouve pas remplie, le juge ne se prononcera pas sur les conclusions conditionnelles.

⁵² Il existe des conclusions accessoires qui n'ont pas d'incidences sur l'issue du litige mais portent sur le déroulement de la procédure juridictionnelle ou tendent à ce que le juge fasse usage de certains de ses pouvoirs. Tel est le cas des conclusions tendant à ce que le juge ordonne la suppression de passages injurieux contenus dans les mémoires des parties ou encore de façon plus commune les conclusions tendant à ce qu'une partie soit condamnée à verser des frais irrépétibles à l'autre partie au titre de l'article L. 761-1 du CJA. Saisi de telles conclusions accessoires, le juge administratif est tenu d'y statuer.

⁵³ L'article R. 611-8-1 du CJA dispose que :

« Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut demander à l'une des parties de reprendre, dans un mémoire récapitulatif, les conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours, en l'informant que, si elle donne suite à cette invitation, les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés. En cause d'appel, il peut être demandé à la partie de reprendre également les conclusions et moyens présentés en première instance qu'elle entend maintenir.

Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut en outre fixer un délai, qui ne peut être inférieur à un mois, à l'issue duquel, à défaut d'avoir produit le mémoire récapitulatif mentionné à l'alinéa précédent, la partie est réputée s'être désistée de sa requête ou de ses conclusions incidentes. La demande de production d'un mémoire récapitulatif informe la partie des conséquences du non-respect du délai fixé ».

L'obligation d'indiquer, avant l'expiration du délai de recours, les conclusions et moyens de la requête n'est pas seulement une condition de recevabilité de celle-ci mais aussi une manière de délimiter le litige, à la fois pour le juge (1) et le requérant (2).

1) S'agissant du juge

Le juge est soumis, d'une part, à l'interdiction de statuer *ultra petita* ou *infra petita* (a) et, d'autre part, à l'obligation de statuer *omnia petita* (b).

a) L'interdiction de statuer *ultra petita* ou *infra petita*

Le juge ne pourra statuer ni *ultra petita* ni *infra petita*, c'est-à-dire qu'il ne pourra aller ni au-delà ni en deçà de ce que lui demandent les parties à l'instance.

Le juge ne pourra pas, par exemple, accorder une indemnité supérieure à celle qui lui a été demandée (CE, sect., 17 juillet 1950, Mathieu ; CE, sect. 14 février 1958, Société Thorand et Cie).

De même, le juge ne pourra pas tenir compte d'autres moyens que ceux invoqués par le requérant (CE, 23 novembre 1984, Société des ciments français), hormis les moyens d'ordre public qu'il doit relever d'office.

b) L'obligation de statuer *omnia petita*

Le juge aura l'obligation de statuer sur l'ensemble des conclusions de la requête : il doit statuer *omnia petita*.

Cependant, son pouvoir varie en fonction du sens donné au recours. S'il le rejette au fond, il doit avoir examiné l'ensemble des moyens invoqués. S'il fait droit à la requête, il lui suffit qu'il retienne dans sa décision un seul des moyens invoqués pour déclarer l'annulation de la décision attaquée. C'est ce que l'on appelle « l'économie de moyens ».

Par dérogation au principe de l'économie de moyens, « lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier » (art. L. 600-4-1 du code de l'urbanisme), les autres moyens pouvant être implicitement écartés (CE Sect., 8 avril 2009, Commune de Banon, A) afin de permettre à l'administration, avant d'envisager le cas échéant de prendre une nouvelle décision, de connaître l'ensemble des illégalités dont était entachée l'autorisation annulée et, par suite, de sécuriser les décisions ultérieures.

2) S'agissant du requérant

Le litige va être délimité pour le requérant au regard de ses conclusions (a) et de ses moyens (b).

a) Concernant ses conclusions

Le requérant se trouve, après l'expiration du délai de recours, lié par les conclusions qu'il a formulées au terme du délai. **C'est la cristallisation du contentieux appelée aussi immutabilité du litige ou des conclusions.**

Si, après l'expiration du délai de recours contentieux, le requérant est toujours libre de réduire ses demandes, il ne pourra plus, en principe, les accroître.

Ainsi, par exemple, un requérant qui s'est borné, dans le délai de recours, à solliciter l'annulation partielle d'un acte administratif ne peut plus, après l'expiration de ce délai, demander une annulation totale (CE, 25 mai 1994, SA Papeteries Philippe Berges).

Ce même principe interdit à l'auteur d'une requête indemnitaire d'augmenter (sauf aggravation du préjudice en cours d'instance), après l'expiration du délai, le montant de sa demande indemnitaire.

b) Concernant ses moyens

Après l'expiration du délai de recours contentieux, le requérant ne peut plus formuler de moyens nouveaux à l'appui de ses conclusions, à l'exception des moyens d'ordre public et des moyens se rattachant à la même cause juridique que ceux soulevés avant l'expiration du délai.

C. Le chiffrage des conclusions indemnitaires en plein contentieux

Le fait que le requérant ait l'obligation, dans sa requête, d'énoncer ses conclusions implique qu'il doive **chiffrer ses conclusions indemnitaires (1). Ce chiffrage doit, en principe, correspondre aux chefs de préjudice évoqués dans sa demande préalable** (cf. *supra*) (2).

1) Sur l'obligation de chiffrer les conclusions indemnitaires

Il est rappelé que la réclamation préalable indemnitaire faite devant l'administration pour provoquer la décision administrative préalable nécessaire à la liaison du contentieux n'a pas à comporter obligatoirement un chiffrage du préjudice (cf. *supra*).

En revanche, **les conclusions indemnitaires soumises au juge doivent, elles, être impérativement chiffrées avant l'expiration du délai de recours**. À défaut, elles sont irrecevables (CE 9 février 1996 Ricard, req. n° 123709, publié aux Tables).

Sans chiffrage, la partie adverse ne peut organiser pleinement et efficacement sa défense contre la demande d'indemnisation et le juge ne peut trancher et répondre aux conclusions indemnitaires dont il est saisi sans commettre d'*ultra petita*. L'obligation de chiffrer les conclusions indemnitaires en première instance permet ainsi d'assurer le caractère contradictoire de la procédure.

Cette obligation connaît néanmoins un **tempérament lorsque le requérant est dans l'incapacité de chiffrer un préjudice que seule une expertise permettra de préciser**. Dans ce cas, il est admis que le requérant ne fixe pas d'entrée de jeu le montant de sa demande et se réfère aux conclusions à intervenir de l'expert (CE 30 octobre 1989 ministre des Postes, req. n° 72529).

2) Sur les chefs de préjudice

a) **En principe, le chiffrage doit correspondre aux chefs de préjudice évoqués dans la demande préalable.**

En effet, il n'est pas possible d'ajouter dans la requête introductive d'instance de nouveaux chefs de préjudice non mentionnés dans la demande préalable car le contentieux ne serait pas considéré comme lié à l'égard de ces nouveaux chefs de préjudice ; ce qui entraînerait l'irrecevabilité des demandes liées à ces derniers (CE 6 décembre 1989 Roge, req. n° 54083) (cf. *supra*).

b) Cela ne veut pas dire que le chiffrage d'un même chef de préjudice ne puisse pas évoluer dans le temps. **Le chiffrage peut être revu à la hausse entre la 1^{re} instance et l'appel lorsque toutes les conséquences dommageables du chef de préjudice ne sont pas encore connues au moment où le juge de 1^{re} instance statue**. Le Conseil d'État a jugé que « *lorsque l'étendue réelle des conséquences dommageables d'un même fait n'est connue que postérieurement au jugement de première instance, la partie requérante est recevable à augmenter en appel le montant de ses prétentions par rapport au montant de l'indemnité demandée devant les premiers juges* » (CE, sect., 8 juill. 1998, Département de l'Isère).

c) Par dérogation au principe énoncé au a), il est possible d'ajouter dans la requête introductive d'instance de nouveaux chefs de préjudice non mentionnés dans la réclamation préalable lorsqu'il s'agit **de chefs de préjudice apparus en cours d'instance devant le juge, se rattachant au même fait générateur et reposant sur la même cause juridique** que le chef de préjudice invoqué dans la réclamation préalable (CE 5 mars 2008 Société d'aménagement du bois de Bouis, req. n° 255266, publié aux Tables) (cf. *supra*).

Il en va de même lorsque le nouveau chef de préjudice apparaît en appel. Le Conseil d'État a jugé à cet égard que la personne qui a demandé en première instance la réparation des conséquences dommageables d'un fait qu'elle impute à une administration est recevable à détailler ces conséquences devant le juge d'appel, **en invoquant le cas échéant des chefs de préjudice dont elle n'avait pas fait état devant les premiers juges, dès lors que ces chefs de préjudice se rattachent au même fait générateur et que ses prétentions demeurent dans la limite du montant total de l'indemnité chiffrée en première instance, augmentée le cas échéant des éléments nouveaux apparus postérieurement au jugement, sous réserve des règles qui gouvernent la recevabilité des demandes fondées sur une cause juridique nouvelle** (CE, 31 mai 2007, Herbeth).

Le Conseil d'État a néanmoins précisé récemment que :

« La personne qui a demandé en première instance la réparation des conséquences dommageables d'un fait qu'elle impute à une administration est recevable à détailler ces conséquences devant le juge d'appel, en invoquant le cas échéant des chefs de préjudice dont elle n'avait pas fait état devant les premiers juges, dès lors que ces chefs de préjudice se rattachent au même fait générateur ; que cette personne n'est

toutefois recevable à majorer ses prétentions en appel que si le dommage s'est aggravé ou s'est révélé dans toute son ampleur postérieurement au jugement qu'elle attaque » (CE 18 décembre 2017, M. A req. n° 401314, publié aux Tables)

III. **La rédaction de la requête en langue française**

C'est une prescription capitale car condition première pour que la requête satisfasse pleinement aux exigences relatives aux mentions ou énonciations qu'elle doit contenir.

C'est le Conseil d'État lui-même qui a posé l'exigence de l'emploi de la langue française pour la rédaction de la requête, en affirmant **l'irrecevabilité d'une requête non rédigée en langue française** ; il l'a d'ailleurs fait par une motivation des plus laconiques : « *Considérant que la requête [...] n'est pas rédigée en langue française ; qu'elle n'est, dès lors, pas recevable* » (CE, Sect., 22 novembre 1985 Quillevère ; CE, 22 mars 1989, Wijenayake Mudalige).

Notons néanmoins que le Conseil d'État n'a jamais donné un fondement juridique à cette solution. Depuis la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, qui a introduit à l'article 2 de la Constitution une disposition énonçant : « La langue de la République est le français », il est possible de rattacher l'exigence de la rédaction en langue française audit article ; disposition dont le Conseil constitutionnel a déclaré qu'elle impose « *l'usage du français aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics* » (Cons. const., 9 avril 1996, déc. n° 96-373 DC).

Il résultait implicitement de la **décision Quillevère**, éclairée par les conclusions du commissaire du gouvernement qui regardait l'absence de rédaction en langue française comme équivalant à un défaut de motivation de la requête et explicitement de la **décision Wijenayake Mudalige**, que l'irrecevabilité était non régularisable après l'expiration du délai de recours, sans que le juge eût l'obligation d'inviter préalablement le requérant à régulariser par la production, avant le terme du délai, d'une traduction en français.

Le Conseil d'État est revenu sur cette dernière position. **L'irrecevabilité résultant de la présentation d'une requête en langue étrangère est désormais régularisable après le délai de recours contentieux** et ne peut être opposée d'office par le juge que « *si le requérant, d'abord invité à régulariser sa requête par la production d'une traduction par une personne assermentée, s'est abstenu de donner suite à cette invitation* » (CE, 18 oct. 2000, Société Max-Planck-Gesellschaft).

IV. **Un original et une copie**

L'article R. 411-3 du CJA dispose que : « **Les requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées d'une copie** »⁵⁴.

Il résulte de ces dispositions que la requête doit être déposée en **un original et une copie**.

Bien sûr, cette obligation ne concerne que les **requêtes sur support papier** et non les requêtes envoyées par Télérecours.

Si le manquement à l'obligation relative au dépôt d'une copie de la requête entraîne l'irrecevabilité de la requête, celle-ci est néanmoins **régularisable**.

V. **La signature de la requête**

La requête introductive d'instance doit obligatoirement prendre la forme d'un écrit authentifié par l'apposition, en original, d'une **signature (art. R. 411-6 du CJA)**.

La requête doit être signée :

⁵⁴ L'article R. 411-4 du CJA précise qu'« *en cas de nécessité, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction, exige des parties intéressées la production de copies supplémentaires* ».

- soit par le requérant lui-même ou, si la requête est présentée par une personne morale, par la personne physique ayant, légalement ou statutairement, qualité pour la représenter en justice
- soit par l'avocat du requérant

Une requête présentée sous une forme autre qu'un acte parvenu à la juridiction revêtu d'une signature en original est considérée comme dépourvue de signature. Est ainsi regardée comme telle une requête formée par télécopie, même si le texte transmis par ce procédé comporte copie de la signature. Dans ce cas, il appartient au requérant d'« authentifier la requête », soit en faisant suivre la télécopie d'un exemplaire de son texte dûment signé en original, soit par l'apposition ultérieure de la signature sur le document reçu en télécopie par la juridiction (**CE, 13 mars 1996, Diraison**).

Il en va différemment pour les utilisateurs du Télérecours ou du Télérecours citoyen : **l'identification de l'auteur de la requête sur le Télérecours ou le Télérecours citoyen vaut signature (art. R. 414-4 du CJA)**.

SECTION II : LES PIÈCES JOINTES À LA REQUÊTE ET LE BORDEREAU

Concernant les pièces jointes, on notera que le requérant doit impérativement **joindre à sa requête la décision attaquée ou, en cas de décision implicite de rejet, la demande préalable (I)**. L'ensemble des pièces jointes doit être énuméré sur un **bordereau détaillé (II)**.

I. L'obligation de joindre à la requête la décision attaquée ou, en cas de décision implicite de rejet, la demande préalable

L'article R. 412-1 du CJA dispose que :

« La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation.

Cet acte ou cette pièce doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagné d'une copie ».

Le non-respect par le requérant de l'obligation de joindre à sa requête une copie de la décision attaquée ou, en cas de décision implicite de rejet, de la demande préalable entraîne l'irrecevabilité de sa requête.

Toutefois, cette irrecevabilité peut être régularisée en cours d'instance (**A**).

Par ailleurs, l'obligation de joindre une copie de la décision attaquée est assortie d'une exception, tenant à l'impossibilité justifiée de répondre à cette obligation (**B**).

A. La production de la décision attaquée en cours d'instance

La production, en cours d'instance, de la décision attaquée a pour effet de régulariser la requête, y compris lorsque c'est l'administration, et non le requérant, qui produit la décision attaquée :

« Commet une erreur de droit la cour qui juge qu'un tribunal administratif a pu rejeter une demande comme irrecevable en l'absence de production de l'acte attaqué, alors que l'administration en avait joint une copie à son mémoire en défense produit avant la clôture de l'instruction » (CE 24 juillet 2019, req. n° 420423, publié aux Tables).

B. L'impossibilité justifiée de produire la décision attaquée

Le requérant qui n'aurait pas reçu la notification de la décision attaquée (du fait, par exemple, d'un problème postal) doit, avant de saisir le juge, adresser à l'administration une demande afin qu'elle lui communique une copie de la décision qu'il n'a jamais reçue. **Eu égard à l'absence de réception de la décision attaquée et au fait qu'il a effectué des diligences pour en avoir une copie, le requérant sera regardé comme justifiant de l'impossibilité de produire la décision attaquée :**

*« Le titulaire du permis qui demande l'annulation d'une décision portant retrait de points ou invalidation de son permis ne peut se borner à produire le relevé d'information intégral issu du système national des permis de conduire où elle est enregistrée. Il doit produire la décision elle-même, telle qu'il en a reçu notification dans les conditions prévues à l'article R. 223-3 du Code de la route ou, en cas d'impossibilité, apporter la preuve des **diligences qu'il a accomplies pour en obtenir la communication** » (CE 27 janvier 2010 ministre de l'Intérieur contre Kor, req. n° 318919, publié au recueil).*

II. La production des pièces jointes et leur énumération sur un bordereau détaillé

L'article R. 412-2 du CJA dispose que :

*« Lorsque les parties joignent des pièces à l'appui de leurs requêtes et mémoires, elles en établissent simultanément un **inventaire détaillé**. Sauf lorsque leur nombre, leur volume ou leurs caractéristiques y font obstacle, **ces pièces sont accompagnées d'une copie**. Ces obligations sont prescrites aux parties sous peine de voir leurs pièces écartées des débats après invitation à régulariser non suivie d'effet ».*

Il résulte de ces dispositions que les pièces jointes à la requête doivent impérativement :

- Être mentionnées sur un **bordereau énumérant les pièces jointes**
- Être déposées en **un exemplaire plus une copie**. L'exigence d'une copie disparaît toutefois « lorsque le nombre, le volume ou les caractéristiques des pièces jointes y font obstacle ».

SECTION III : LE DÉPÔT DE LA REQUÊTE

La saisine de la juridiction se fait matériellement par voie électronique **(I)** ou selon les modes traditionnels **(II)**.

I. Transmission par voie électronique

A. Le Télérecours

1) L'obligation d'utiliser le Télérecours

Selon l'article R. 414-1 du CJA, l'obligation, à **peine d'irrecevabilité**, de transmission de la requête par voie électronique concerne :

- les avocats et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation
- les personnes morales de droit public autre que les communes de moins de 3 500 habitants
- les organismes de droit privé chargés de la gestion permanente d'un service public

Elle doit être effectuée au moyen de l'application **Télérecours**.

Cette obligation de transmission par Télérecours s'applique non seulement à la requête introductive d'instance mais aussi aux autres mémoires du requérant.

Elle concerne toutes les juridictions administratives (Conseil d'État, Cours administratives d'appel et Tribunaux administratifs).

Cette obligation ne s'impose pas qu'en demande mais aussi en défense et en intervention.

2) La possibilité d'utiliser le Télérecours

Selon l'article R. 414-1 du CJA, lorsqu'elle est présentée par une commune de moins de 3 500 habitants, la requête peut également être adressée au moyen du Télérecours.

B. Le Télérecours citoyen

Les personnes physiques et morales de droit privé non représentées par un avocat, autres que celles chargées de la gestion permanente d'un service public, **peuvent** également adresser leur requête à la juridiction par voie électronique au moyen de l'application **Télérecours citoyen** (art. R. 414-2 du CJA).

Lorsque ces personnes ont utilisé le Télérecours citoyen pour le dépôt de la requête introductive, elles ont ensuite l'obligation d'utiliser cette application pour transmettre leurs autres mémoires « sous peine d'être écartés des débats à défaut de régularisation dans un délai imparti par la juridiction » (art. R. 414-2 du CJA).

C. Principes communs au Télérecours et au Télérecours citoyen

1) Un accès sécurisé

Les utilisateurs du Télérecours et du Télérecours citoyen disposent d'un identifiant et d'un mot de passe leur permettant d'accéder de manière sécurisée à l'ensemble de la procédure.

2) Dispense de production d'une copie de la requête, des mémoires et des pièces jointes

Le requérant qui utilise le Télérecours ou le Télérecours citoyen est dispensé de produire des copies de sa requête, de ses mémoires et des pièces qui y sont jointes.

3) La transmission des pièces

Le requérant transmet **chaque pièce par un fichier distinct, à peine d'irrecevabilité de sa requête** (art. R.414-5 du CJA).

Cette obligation est également applicable à la transmission des pièces qui sont jointes aux mémoires complémentaires, sous peine pour le requérant de voir ces pièces écartées des débats après invitation à régulariser non suivie d'effet.

Chaque fichier doit impérativement mentionner le numéro de la pièce et son intitulé, lequel doit être identique à celui figurant sur le bordereau de pièces.

Lorsque le requérant entend transmettre un nombre important de pièces jointes constituant une **série homogène** (par exemple, des fiches de paie), il peut les regrouper dans un seul fichier, à la condition que le référencement de ce fichier soit conforme au bordereau de pièces.

Si les caractéristiques de certains mémoires ou pièces font obstacle à leur communication par voie électronique, ils sont transmis à la juridiction sur support matériel, accompagnés de copies en nombre égal à celui des autres parties augmenté de deux. Leur production doit être annoncée par le requérant dans la rubrique correspondante du Télérecours ou du Télérecours citoyen.

II. Transmission selon les modalités classiques

L'article R. 413-1 du CJA pose en principe que la requête doit être déposée ou adressée au greffe de la juridiction.

Deux modalités sont offertes au requérant pour la remise de sa requête à la juridiction : **dépôt direct au greffe ou requête adressée au greffe par voie postale**.

En cas d'envoi postal, l'envoi par **pli recommandé avec demande d'avis de réception** est fortement recommandé. En effet, le requérant pourra apporter la preuve de la date de réception ; ce qui est fondamental en matière de délai contentieux (cf. *supra*).

La requête peut également être valablement reçue par **télécopie** (CE, 27 avril 1994, Raynal ; CE, 30 octobre 1995, ministre de l'Industrie c/ Entreprise RCFC) à condition qu'elle soit ensuite **régularisée**, c'est-à-dire authentifiée soit par la production d'un exemplaire dûment signé du texte initialement reçu par le greffe, soit par l'apposition de la signature au bas du document initialement parvenu au greffe (CE, 2 oct. 1981, Tomasi ; CE, 13 mars 1996, Diraison).

SECTION IV : LA NOTIFICATION DE LA REQUÊTE : UNE OBLIGATION SPÉCIFIQUE A CERTAINS CONTENTIEUX

Le requérant doit notifier sa requête à la partie adverse dans certains contentieux, tels que le contentieux de l'urbanisme (I) ou en cas de référé pré-contractuel (II).

I. Dans le contentieux de l'urbanisme

Article R. 600-1 du Code de l'urbanisme :

*« En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, **le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation.** Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code. **L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait tenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.***

La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours.

La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux ».

Les dispositions de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme ne s'appliquent pas seulement à la requête introductive d'instance au sens du titre Ier du livre IV du Code de justice administrative, mais également au recours formé contre un jugement de Tribunal administratif ou un arrêt de Cour administrative d'appel rejetant une demande d'annulation d'un document ou d'une décision de cette nature. Ces dispositions ne sont en revanche pas applicables à une demande de suspension formée devant le juge des référés (CE, 29 juillet 2002, Thierry).

Entrent dans la catégorie des requêtes soumises à l'obligation de notification, celles qui sont susceptibles d'aboutir à une annulation de l'acte administratif attaqué. En revanche, faisant prévaloir un principe d'interprétation stricte des dispositions considérées, le Conseil d'État a jugé que « l'obligation de notification qu'elles imposent ne s'applique pas à d'autres hypothèses que celles qu'elles visent », ce qui exclut notamment de son champ d'application le recours en appréciation de légalité dont le juge administratif peut être saisi sur renvoi d'une question préjudicielle par le juge judiciaire (CE, 18 novembre 1998, Commune Peyrestortes).

Enfin, comme le texte le prévoit expressément, l'obligation de notification ne s'applique pas seulement aux recours contentieux mais aussi au recours administratif et au recours particulier que constitue la saisine du Préfet, sur le fondement des dispositions de l'article L. 4142-3 du Code général des collectivités territoriales.

L'article R. 424-15 du Code de l'urbanisme prévoit que la mention du permis explicite ou tacite ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquis et pendant toute la durée du chantier. Cet affichage mentionne également l'obligation, prévue à peine d'irrecevabilité par l'article R. 600-1, de notifier tout recours administratif ou tout recours contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis ou de la décision prise sur la déclaration préalable.

Le requérant est tenu de justifier l'accomplissement des notifications requises dans les formes et délais prescrits par le Code de l'urbanisme et le CJA.

Quant au contenu des notifications, la jurisprudence a interprété le texte prescrivant au requérant de notifier « son recours » comme exigeant que le requérant adresse aux destinataires une copie du texte intégral de la requête, sans pouvoir se borner à l'envoi d'une lettre indiquant l'objet de la requête et résumant les moyens d'annulation invoqués ou informant simplement les destinataires de l'existence du recours (CE, 19 juin 1998, Assoc. Cité Culture Paysages de Cap-d'Ail et de ses environs ; CE, 26 février 1999, Suaut et a.).

Tant le défaut d'accomplissement des notifications requises dans le délai prescrit que le défaut de justification devant le juge de cet accomplissement sont sanctionnés par l'irrecevabilité de la requête. Le Conseil d'État décide que s'il appartient au juge, au besoin d'office, de rejeter le déféré ou le recours comme irrecevable lorsqu'il est

établi que son auteur ne s'est pas acquitté, dans le délai imparti, des formalités prescrites, il est tenu, avant de pouvoir opposer une irrecevabilité pour ce motif et si le requérant n'indique pas spontanément s'il a ou non procédé aux notifications requises, d'inviter le requérant à justifier de l'accomplissement des formalités par la production des documents en attestant (**CE, Sect., avis, 6 mai 1996**) ; et cette production des documents justificatifs peut être faite en cours d'instance ; le requérant pouvant à tout moment apporter la preuve qu'il a accompli les formalités prescrites dans le délai prévu par le texte (**CE, 29 nov. 1999, Laurent**).

II. Dans le contentieux du référé - précontractuel

L'article R. 551-1 du CJA impose à l'auteur d'un recours en référé précontractuel de notifier au pouvoir adjudicateur ledit recours. Pour mémoire, cet article précise que « *le représentant de l'État ou l'auteur du recours est tenu de notifier son recours au pouvoir adjudicateur. Cette notification est réputée accomplie à la date de sa réception par le pouvoir adjudicateur* ».

L'objectif de l'obligation de notification du recours est d'éviter la signature du marché par un pouvoir adjudicateur « resté dans l'ignorance » de la saisine du juge et de garantir, en conséquence, l'effectivité du droit au juge du référé précontractuel : « *que ces dispositions, prévues dans l'intérêt de l'auteur du référé en vue d'éviter que le marché contesté ne soit prématurément signé par le pouvoir adjudicateur resté dans l'ignorance de l'introduction d'un recours* » (**CE, 10 nov. 2010, ministre de la Défense**).

Précisons qu'il est impossible d'exercer successivement un référé précontractuel et contractuel (CJA, art. L. 551-14), excepté dans les cas où l'acheteur a illégalement signé le marché en violation du délai de standstill ou alors même qu'il a été informé du recours en référé précontractuel.

Dans ces hypothèses, l'auteur d'un recours en référé précontractuel pourra basculer en référé contractuel (**CE, 10 nov. 2010, France Agrimer**).

Dans une affaire qui lui était soumise, la personne publique en défense tentait de faire déclarer les conclusions d'un requérant irrecevables en prétextant qu'elle avait signé le contrat parce qu'elle ne savait pas si le tribunal avait été effectivement saisi faute pour le conseil du requérant de lui avoir communiqué l'accusé de réception télérecours lors de la notification du recours en référé précontractuel. Il faisait découler de l'article R. 551-1 du CJA une exigence probatoire, en sus de l'obligation de notification du recours.

Le Conseil a tranché la question de savoir si l'article R. 551-1 du CJA imposait à l'auteur d'un référé précontractuel de démontrer à l'acheteur l'effectivité de la saisine du tribunal lors de la notification dudit recours : l'auteur d'un recours en référé précontractuel n'a pas à prouver au pouvoir adjudicateur que la saisine du tribunal est effective lorsqu'il lui notifie ledit recours en application de l'article R. 551-1 du CJA. Dès lors que le recours lui est notifié, l'acheteur doit suspendre la signature du marché dont la procédure est contestée sans avoir à se soucier de l'accusé de réception sur Télérecours (**CE, 25 juin 2018, n° 417734, SHAM**).

CHAPITRE V : LES SUITES DE LA SAISINE DU JUGE : LE « DINIF » ET LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE

Une fois saisi, le juge va étudier en détail la requête grâce au « DINIF », qui va lui permettre, notamment, de vérifier sa recevabilité.

Le « DINIF » est un moyen mnémotechnique qui permet de se souvenir dans quel ordre le juge va examiner la requête une fois saisi :

- **D** – Désistement (**Section I**)
- **I** – Incompétence (**Section II**)
- **N** – Non-lieu (**Section III**)
- **I** – Irrecevabilité (**Section IV**)
- **F** – Fond (**Section V**)

Le juge analyse respectivement chacune de ces questions à chaque fois qu'il est saisi d'une requête.

SECTION I : LE DÉSISTEMENT

Après avoir saisi le juge, le requérant peut se désister volontairement de sa requête (I). Dans certains cas, il peut aussi être réputé d'être désisté de sa requête : c'est le désistement d'office (II).

I. Le désistement volontaire

Il convient de distinguer plusieurs types de désistement volontaire :

- le désistement d'instance (A)
- le désistement d'action (B)
- le désistement sous réserves (C)

A. Le désistement d'instance

Dans le désistement d'instance, le requérant ne renonce qu'à la procédure en cours. Il ne renonce pas à son action, c'est-à-dire à sa demande.

Le requérant pourra donc ultérieurement **introduire une nouvelle instance afin de poursuivre son action.**

En pratique, lorsqu'un requérant entend se désister de sa requête, ce désistement est regardé comme un désistement d'instance, sauf s'il a précisé expressément, sans aucune ambiguïté, qu'il entendait de désister de son action (CE 1^{er} octobre 2010 M. et Mme Rigat, req. n° 314297, publié au recueil).

B. Le désistement d'action

Contrairement au désistement d'instance qui n'éteint que la procédure en cours, **le désistement d'action emporte renonciation définitive du requérant à sa demande.**

Il ne sera donc pas recevable à introduire ultérieurement une nouvelle requête ayant le même objet et la même cause juridique que celle qui a fait l'objet d'un désistement d'action car cela méconnaîtrait l'autorité de la chose jugée.

En pratique, le désistement d'action est très rarement constaté puisqu'il ne peut l'être que lorsque le requérant **a manifesté clairement sa volonté de se désister de l'action et pas seulement de l'instance.**

Le désistement de son action par le requérant n'a pas pour effet d'interdire au juge de le condamner, le cas échéant, au versement d'une amende pour recours abusif (CAA Lyon, 25 mai 1993, Société BP France).

C. Le désistement sous réserves

Dans ce cas, la mission du juge est plus délicate car le requérant se désiste sous diverses conditions (abandon par l'autre partie de sa demande de frais irrépétibles, de conclusions reconventionnelles, de délivrance du titre sollicité, etc.). Il lui incombera de vérifier que la condition posée est bien remplie avant de prendre acte du désistement.

II. Le désistement d'office

A. Le désistement d'office pour non-production d'un mémoire complémentaire

Après avoir déposé sa requête, il est possible que le requérant souhaite ultérieurement déposer un mémoire afin de compléter ou préciser certains points de sa requête.

Lorsqu'il est « **annoncé dans la requête** », ce mémoire répond à la qualification de « **mémoire complémentaire** » (art. R. 611-1 du CJA).

Rappel : Qu'il l'ait annoncé ou non dans sa requête, le requérant devra impérativement produire un mémoire dans le délai de recours contentieux lorsque la requête ne contient l'exposé d'aucun moyen afin de la régulariser (art. R. 411-1 du CJA) (cf. *supra*). En revanche, lorsque la requête contient des moyens, ce mémoire, qui aura alors pour objet de préciser les moyens déjà soulevés, pourra être produit après l'expiration du délai de recours contentieux.

En tout état de cause, **lorsque le requérant a annoncé dans sa requête son intention de produire un mémoire, il ne devra pas oublier de produire le mémoire complémentaire. À défaut, il pourra y avoir désistement d'office.**

Après avoir examiné la procédure de désistement d'office (1), nous étudierons la question de la nature du désistement d'office (2).

Bien sûr, lorsque le requérant n'a pas annoncé dans sa requête son intention de produire un mémoire, le juge pourra transmettre la requête au défendeur (sauf irrecevabilité manifeste) sans avoir à attendre la production d'un mémoire complémentaire.

1) La procédure de désistement d'office

La procédure de désistement d'office varie selon que le requérant a saisi le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel (a) ou bien le Conseil d'État (b).

a) Le désistement d'office devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel

L'article R. 612-5 du CJA dispose que :

« Devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, si le demandeur, malgré la mise en demeure qui lui a été adressée, n'a pas produit le mémoire complémentaire dont il avait expressément annoncé l'envoi ou, dans les cas mentionnés au second alinéa de l'article R. 611-6, n'a pas rétabli le dossier, il est réputé s'être désisté ».

Le requérant « *est réputé s'être désisté* » quand bien même le mémoire serait produit après l'expiration du délai imparti par la juridiction dans sa mise en demeure (CE, sect., 19 nov. 1993, Société « Le Noroit » ; CE, 15 févr. 1999, Chaumartin).

Néanmoins, pour que le désistement d'office joue pleinement, la jurisprudence impose que la mise en demeure adressée par la juridiction comporte expressément une mention concernant les conséquences de l'absence de production dudit mémoire dans le délai imparti.

Enfin, on notera que **le requérant peut renoncer, avant l'expiration du délai imparti, à produire le mémoire complémentaire qu'il avait annoncé dans sa requête, sans que ce renoncement soit considéré comme un désistement d'office.** Avant le revirement de jurisprudence opéré par la section du contentieux du Conseil d'État dans sa décision *Société Entrepositaire parisienne* du 26 juillet 1996, il était impossible pour le requérant de renoncer à la production du mémoire ampliatif annoncé dans sa requête. En pareille hypothèse le requérant était en effet réputé s'être désisté à l'expiration du délai imparti (CE, Sect., 17 mai 1985, Société Anastasia diffusion). Abandonnant cette solution de principe, **le Conseil d'État considère dorénavant que le justiciable peut renoncer, avant l'expiration du délai imparti, à produire un tel mémoire** (CE, Sect., 26 juillet 1996, Société Entrepositaire parisienne).

En revanche, la non-production du mémoire complémentaire annoncé dans le délai imparti **et en cas d'absence de renoncement expresse**, peut valoir désistement d'office dont le juge donnera acte au requérant réputé s'être désisté (CE, 25 nov. 1991, Assoc. pour la communication juive). Il est donc important que le requérant indique expressément au juge qu'il renonce à produire ce mémoire. Ce n'est qu'en cas de silence du requérant qu'il y aura désistement d'office.

Enfin, abandonnant une autre de ses positions de principe, le Conseil d'État considère depuis sa **décision Assoc. des parents des élèves pilotes de ligne, en date du 10 décembre 1990**, que le mémoire complémentaire annoncé est valablement produit bien que son contenu soit identique à celui de la requête introductive d'instance. La jurisprudence n'est donc pas très formaliste en la matière.

b) Le désistement d'office devant le Conseil d'État

L'article R. 611-22 du CJA dispose que :

« Lorsque la requête ou le recours mentionne l'intention du requérant ou du ministre de présenter un mémoire complémentaire, la production annoncée doit parvenir au secrétariat du contentieux du Conseil d'État dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la requête a été enregistrée.

Si ce délai n'est pas respecté, le requérant ou le ministre est réputé s'être désisté à la date d'expiration de ce délai, même si le mémoire complémentaire a été ultérieurement produit. Le Conseil d'État donne acte de ce désistement ».

2) La nature du désistement d'office

Un désistement d'office résultant de la non-production d'un mémoire complémentaire annoncé par le requérant revêt, en principe, le caractère d'un désistement d'action. Toutefois, il peut également revêtir le caractère d'un désistement d'instance « *au regard des circonstances particulières de l'espèce* » (CE 19 octobre 2007 M. P. et Mme O., req. n° 289551, publié au recueil) :

« Considérant que si, en principe, un désistement d'office, comme tout désistement dont le juge administratif donne acte, a le caractère d'un désistement d'action – et qu'alors, en raison de l'autorité de chose jugée qui s'attache à la décision qui le prononce, une nouvelle demande présentée par le même requérant ayant la même cause et le même objet que celle s'étant conclue sur le désistement d'office ne peut qu'être rejetée – il revient cependant au juge saisi d'une telle demande d'apprécier si le désistement dont il avait été donné acte d'office ne revêt pas, au regard des circonstances particulières de l'espèce, le caractère d'un désistement d'instance ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que M. P. et Mme O., dont la première demande de réparation introduite devant le juge administratif ne pouvait aboutir du fait de l'absence de liaison du contentieux, ont entendu, en ne produisant pas le mémoire ampliatif qu'ils avaient annoncé devant la cour administrative d'appel de Paris, se désister de cette seule instance, dès lors qu'ils avaient simultanément saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise sur le fondement d'un refus d'indemnisation du centre hospitalier ; que, par suite, le désistement dont il a été donné acte d'office par ordonnance en date du 19 décembre 2001 revêtait, dans les circonstances de l'espèce, le caractère d'un désistement d'instance ; que la cour administrative d'appel de Versailles, en jugeant que le désistement de M. P. et Mme O. était un désistement d'action, a ainsi commis une erreur de droit justifiant l'annulation de son arrêt du 29 novembre 2005 ».

B. Le désistement d'office pour « perte d'intérêt » de la requête

Le juge administratif a désormais la possibilité, lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur « *l'intérêt que la requête conserve pour son auteur* », de l'inviter à en confirmer le maintien dans le délai qu'il fixe. À défaut de réponse, le requérant sera réputé s'être désisté de l'ensemble de ses conclusions.

Cette procédure est insérée à l'article R. 612-5-1 du CJA :

« Lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction, peut inviter le requérant à confirmer expressément le maintien de ses conclusions. La demande qui lui est adressée mentionne que, à défaut de réception de cette confirmation à l'expiration du délai fixé, qui ne peut être inférieur à un mois, il sera réputé s'être désisté de l'ensemble de ses conclusions ».

Le Conseil d'État est venu préciser, pour la première fois, les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil, dans sa décision « SAS Roset » (CE 19 mars 2018 SAS Roset, req. n° 410389, publié aux Tables). N'ayant pas confirmé le maintien de ses conclusions dans une affaire fiscale dans le délai imparti d'un mois, la SAS Roset s'est vu notifier une ordonnance donnant acte de son désistement.

Le Conseil d'État saisi contre ladite ordonnance de désistement conclut de la façon suivante :

« À l'occasion de la contestation de l'ordonnance prenant acte du désistement d'un requérant en l'absence de réponse à l'expiration du délai qui lui a été fixé, il incombe au juge, saisi de moyens en ce sens, de vérifier que l'intéressé a reçu la demande mentionnée par les dispositions précitées de l'article

R. 612-5-1 du code justice administrative, que cette demande fixait un délai d'au moins un mois au requérant pour répondre et l'informait des conséquences d'un défaut de réponse dans ce délai, enfin que le requérant s'est abstenu de répondre en temps utile.

En revanche, les motifs pour lesquels le juge, auquel il incombe de veiller à une bonne administration de la justice, estime que l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur ne peuvent être utilement discutés. Le juge n'est tenu d'indiquer ces motifs ni dans la demande de confirmation du maintien des conclusions qu'il adresse au requérant ni dans l'ordonnance par laquelle il prend acte, le cas échéant, de son désistement ».

C. Le désistement d'office à la suite du rejet d'un référé-suspension

L'article R. 612-5-2 du CJA dispose que :

« En cas de rejet d'une demande de suspension présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision, il appartient au requérant, sauf lorsqu'un pourvoi en cassation est exercé contre l'ordonnance rendue par le juge des référés, de confirmer le maintien de sa requête à fin d'annulation ou de réformation dans un délai d'un mois à compter de la notification de ce rejet. À défaut, le requérant est réputé s'être désisté.

Dans le cas prévu au premier alinéa, la notification de l'ordonnance de rejet mentionne qu'à défaut de confirmation du maintien de sa requête dans le délai d'un mois, le requérant est réputé s'être désisté ».

Ces dispositions font obligation au requérant dont le référé-suspension (formé en application de l'art. L. 521-1 du CJA) a été rejeté **pour défaut de doute sérieux quant à la légalité de la décision** de confirmer au juge du fond le maintien de sa requête dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance de référé. À défaut, il sera réputé s'être désisté de sa requête au fond.

Ces dispositions ne s'appliquent donc pas au cas où le référé-suspension est rejeté pour défaut d'urgence.

D. Le désistement d'office pour non-production d'un mémoire récapitulatif

L'article R. 611-8-1 du CJA (issu du décret JADE puis modifié par le décret n° 2019-82 du 7 février 2019) dispose que :

*« Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut demander à l'une des parties de reprendre, dans un mémoire récapitulatif, les conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours, en l'informant que, **si elle donne suite à cette invitation, les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés**. En cause d'appel, il peut être demandé à la partie de reprendre également les conclusions et moyens présentés en première instance qu'elle entend maintenir.*

*Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut en outre **fixer un délai, qui ne peut être inférieur à un mois, à l'issue duquel, à défaut d'avoir produit le mémoire récapitulatif mentionné à l'alinéa précédent, la partie est réputée s'être désistée de sa requête ou de ses conclusions incidentes**. La demande de production d'un mémoire récapitulatif informe la partie des conséquences du non-respect du délai fixé ».*

Le Conseil d'État est également venu préciser les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil dans une décision « Leroy Merlin » (CE 19 mars 2018 Société L'Immobilière Leroy Merlin France, req. n° 416510, publié aux Tables). Il a indiqué que « le délai imparti par le président de la formation de jugement, qui ne peut être inférieur à un mois, à l'issue duquel, en vertu de l'article R. 611-8-1 du CJA, à défaut d'avoir produit le mémoire récapitulatif demandé, la partie est réputée s'être désistée de sa requête ou de ses conclusions incidentes a le caractère d'un délai franc » (sur la notion et le calcul d'un délai franc : cf. *supra*).

Conclusion : En cas de désistement du requérant, qu'il soit volontaire ou d'office, le juge pourra en donner acte par simple **ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA** aux termes duquel : « Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, ... peuvent, par ordonnance : 1° Donner acte des désistements ». Cela évitera à la juridiction d'inscrire le dossier à une audience publique.

SECTION II : L'INCOMPÉTENCE

Les règles de compétence ont été étudiées longuement en PARTIE II.

Il est rappelé que **les règles de compétence sont d'ordre public (CE 4 octobre 1967, Trani)**. Par conséquent, le juge saisi peut d'office soulever son incompétence.

Il est rappelé également que le juge administratif saisi est incompétent lorsque le litige relève de :

- la compétence matérielle du juge judiciaire
- la compétence matérielle d'une autre juridiction administrative
- la compétence territoriale d'une autre juridiction administrative

Dans les deux derniers cas, c'est-à-dire lorsque le litige relève de la compétence d'une autre juridiction administrative, la requête sera **transmise** par le juge à la juridiction administrative compétente (cf. *supra*). En effet, le juge a l'interdiction de rendre un jugement d'incompétence.

Ce n'est que dans le premier cas, c'est-à-dire lorsque le litige ressortit à la compétence du juge judiciaire, que le juge saisi va **rejeter** la requête comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Lorsque la compétence du juge judiciaire est évidente, le juge pourra rejeter la requête par simple **ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA** aux termes duquel : « *Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, ... peuvent, par ordonnance : 2° Rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative* ». Cela évitera au juge d'inscrire le dossier à une audience publique.

En revanche, lorsque la compétence du juge judiciaire n'apparaît pas « *manifeste* », le juge devra statuer par jugement rendu après audience publique.

SECTION III : LE NON-LIEU

Après le désistement et la compétence, le juge saisi s'interroge en troisième lieu sur le non-lieu à statuer.

C'est l'hypothèse où intervient **après l'introduction de la requête une circonstance qui rend sans objet son examen**.

En cas de non-lieu à statuer, le juge pourra le constater par simple **ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA** aux termes duquel : « *Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, ... peuvent, par ordonnance : 3° Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête* ». Cela évitera à la juridiction d'inscrire le dossier à une audience publique.

Il existe deux grandes catégories de non-lieu à statuer : les non-lieux définitifs (I) et les non-lieux « en l'état » (II).

I. Les non-lieux définitifs

Les non-lieux définitifs sont au nombre de quatre :

- la disparition de l'objet du recours (A)
- la mort du requérant (B)
- le non-lieu électoral (C)
- le non-lieu législatif (D)

A. La disparition de l'objet du recours

C'est l'hypothèse la plus courante du non-lieu.

En matière de RPC : on peut citer, par exemple, le cas où la demande d'indemnisation ou de titre de séjour qui avait été refusée est accordée en cours d'instance.

En matière de REP : Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un **caractère définitif** faute d'être critiqué dans le délai de recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté ; ce qui conduit à un non-lieu à statuer sur la légalité de l'acte attaqué. Il en va ainsi quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution (**CE, 19 avr. 2000, Borusz**). Pour le Conseil d'État, le fait qu'un acte retiré ait reçu exécution ne fait pas obstacle à ce que le juge puisse prononcer un non-lieu à condition que l'acte opérant ce retrait soit définitif, c'est-à-dire qu'il n'ait pas fait l'objet lui aussi d'un recours.

B. La mort du requérant

Dans ce cas, il faut prononcer soit un non-lieu pur si l'acte est lié à la personne même du requérant (refus de titre de séjour par exemple), soit un non-lieu en l'état pour les autres cas car il est toujours possible aux héritiers de « reprendre l'instance » à moins que les héritiers y renoncent expressément.

C. Le non-lieu électoral

Le non-lieu électoral existe pour des raisons de pure opportunité, afin d'éviter d'encombrer la juridiction d'un litige qui n'a plus d'intérêt. Il est possible de le prononcer lorsque :

- le mandat en cause a expiré
- une nouvelle élection a eu lieu
- la personne élue a démissionné.

Il a été jugé, par exemple, que l'organisation de nouvelles élections rend sans objet l'appel tendant à l'annulation d'un jugement rejetant une protestation électorale relative au précédent scrutin organisé pour l'élection d'un conseiller général (**CE, 7 décembre, 1992, Canizares**).

D. Le non-lieu législatif

Il y a non-lieu législatif lorsque le Parlement vote une loi de ratification ou de validation de divers actes administratifs.

Il a été jugé ainsi qu'une fois le législateur intervenu, la légalité des dispositions du décret déclarant l'état d'urgence n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse ; ce qui entraîne un non-lieu à statuer (**CE, Ass., 24 mars 2006, Rolin et Boisvert**).

C'est également le cas lors du vote d'une loi d'amnistie (**CE, 10 nov. 2004, Kalfon**).

II. Le non-lieu en l'état

C'est une catégorie très particulière de non-lieu dans la mesure où il n'est pas définitif et peut faire l'objet d'une reprise d'instance.

Il est principalement lié à deux causes :

- la perte du dossier soit par la juridiction, soit par l'administration à qui il est communiqué
- la mort du requérant pour joindre les héritiers.

SECTION IV : L'IRRECEVABILITÉ

Une fois que le juge s'est assuré que le requérant ne s'est pas désisté, qu'il est bien compétent et qu'il n'y a pas de non-lieu à statuer, il va pouvoir contrôler les conditions de recevabilité de la requête.

Il est possible de classer les irrecevabilités en trois catégories :

- les irrecevabilités insusceptibles de régularisation (I) ;
- les irrecevabilités régularisables jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux (II) ;
- les irrecevabilités régularisables même après l'expiration du délai de recours contentieux (III).

Les questions de recevabilité sont toujours d'ordre public. Par conséquent, le juge saisi peut relever d'office l'irrecevabilité de la requête.

En cas d'irrecevabilité manifeste, le juge pourra rejeter la requête par simple **ordonnance prise sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA** aux termes duquel : « *Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, ... peuvent, par ordonnance : 4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens* ». Cela évitera au juge d'inscrire le dossier à une audience publique.

La prise d'une ordonnance sur le fondement de cet article n'est possible que si l'irrecevabilité est manifeste, c'est-à-dire évidente, et si :

- la juridiction n'est pas tenue d'inviter le requérant à régulariser : ceci concerne les irrecevabilités insusceptibles de régularisation (I) et les irrecevabilités régularisables jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux (II)
- ou la juridiction a invité le requérant à régulariser et celui-ci n'a pas régularisé sa requête à l'expiration du délai imparti : ceci concerne les irrecevabilités régularisables même après l'expiration du délai de recours contentieux (III).

En revanche, lorsque l'irrecevabilité n'est pas « *manifeste* », le juge devra statuer par jugement rendu après audience publique.

I. Les irrecevabilités insusceptibles de régularisation

Les irrecevabilités insusceptibles de régularisation concernent :

- le non-respect des délais de recours contentieux (cf. *supra*)
- le non-respect de l'obligation d'introduire un RAPO (cf. *supra*)
- le non-respect de l'obligation de notifier son recours à la partie adverse (cf. *supra*)

Attention : le non-respect des délais de prescription est une question de fond et non une question de recevabilité. Par exemple, lorsque le requérant a une créance sur l'État ou une collectivité territoriale, il doit, en vertu de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968, en solliciter le paiement dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. Le non-respect par le requérant de cette **prescription quadriennale** n'entraînera pas l'irrecevabilité de la requête par laquelle il aura sollicité la condamnation de la personne publique à lui payer la somme en cause. Sa requête devra être rejetée au fond (cf. **conclusions de M. Nicolas Polge sur CE Sect. 6 décembre 2013 Commune d'Etampes, req. n° 344062, publié au recueil**).

II. Les irrecevabilités régularisables jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux

Parmi les irrecevabilités régularisables jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux, on trouve notamment le cas où la requête ne comporte l'exposé d'aucun moyen (cf. *supra*).

III. Les irrecevabilités régularisables même après l'expiration du délai de recours contentieux

L'article R. 612-1 du CJA précise le régime juridique des irrecevabilités régularisables même après l'expiration du délai de recours contentieux :

« Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser ».

Parmi elles, on trouve notamment les irrecevabilités relatives :

- au défaut de liaison du contentieux (cf. *supra*)
- au défaut de ministère d'avocat (cf. *supra*)
- au défaut d'intérêt à agir (cf. *supra*)
- au défaut de capacité à agir (cf. *supra*)
- à l'absence d'élection de domicile par les requérants résidant à l'étranger (cf. *supra*)
- au défaut de signature de la requête (cf. *supra*)
- au défaut de production d'une copie de la décision attaquée (cf. *supra*)
- au défaut de production d'une copie de la requête (pour les requêtes sous format papier) (cf. *supra*)
- au défaut d'apposition de signets, lorsque cela est nécessaire, sur le bordereau de pièces (pour les requêtes envoyées par Télérecours) (cf. *supra*)

SECTION V : LE FOND

Une fois que le juge s'est livré au « DINIF », c'est-à-dire qu'il s'est assuré de l'absence de désistement, de sa compétence matérielle et territoriale pour connaître de l'affaire, de l'absence également d'un non-lieu à statuer et de la recevabilité de la requête, il pourra passer au fond du litige pour rendre sa décision. On touche ici au cœur même de l'instruction qui est pour l'essentiel l'analyse des moyens de droit et de fait soulevés par les parties à l'instance à l'appui de leurs écritures.

On relèvera néanmoins qu'il est permis au juge de rejeter au fond un recours normalement irrecevable. Le juge peut effectivement, s'il l'estime opportun, rejeter un recours au fond plutôt que le rejeter en retenant l'irrecevabilité. Les premiers juges ne sont donc pas tenus de se prononcer sur la recevabilité de la demande « dès lors que les conclusions de celle-ci devaient être rejetées au fond » (CE, 18 juillet 1973, *Monus*). Pour la jurisprudence, les juges se prononcent ainsi : « sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête » ; ou « sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin (ou « les fins ») de non-recevoir » selon des formules bien consacrées.

FOCUS : IRRECEVABILITÉS ET RÉGULARISATIONS

I. Irrecevabilités non régularisables

1) Requêtes dirigées contre un acte non susceptible de recours

- Mesures préparatoires
- Avis et propositions
- Mesures d'ordre intérieur
- A l'égard des militaires
- A l'égard des détenus
- Autres mesures d'ordre intérieur
- Décisions non détachables
- Actes ne constituant pas des décisions
- Actes synallagmatiques

2) Absence de décision préalable (r. 421-1 CJA)

3) Expiration du délai de recours

- Computation du délai
- Cas général
- Cas particuliers
- Opposabilité du délai de recours
- Décisions expresse
- Décisions implicites

- Connaissance acquise
- Interruption et prolongation du délai de recours
- Exercice d'un recours administratif
- Déféré préfectoral
- Demande d'aide juridictionnelle
- Recours à la médiation
- Demande de communication des motifs d'une décision implicite
- Conséquences de l'expiration du délai de recours
- Décisions confirmatives
- Demande nouvelle
- Acte remplaçant ou modifiant en cours d'instance la décision attaquée

4) Absence de recours administratif préalable obligatoire

5) Absence d'intérêt donnant qualité pour agir

- Action individuelle
- Action corporative
- Organisme ou association

6) Requêtes irrecevables par leur objet

- Conclusions tendant à d'autres fins qu'une annulation ou une condamnation à verser une somme d'argent
- Erreur sur le type de recours
- Excès de pouvoir
- Autres exemples en plein contentieux
- Actes indivisibles
- Existence d'une transaction
- Impossibilité pour l'administration de demander au juge de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre

II. Irrecevabilités régularisables

1) Régularisations nécessaires avant l'expiration du délai de recours

Il s'agit des requêtes qui :

- Ne contiennent pas l'exposé des faits, moyens ou conclusions (R. 411-1 CJA) ;
- Ne contiennent que des moyens ou conclusions insuffisamment précis pour mettre le juge en mesure d'apprécier la nature de la demande (CE, 8 juin 1998, MM. M. et V., n° 163137) ou son fondement juridique (CE, 30 décembre 2002, Me C., n° 224413).

2) Régularisations possibles après l'expiration du délai de recours

- Défaut de production des copies de la requête (R. 411-3 CJA)
- Défaut de production de l'acte attaqué (R. 412-1 CJA) et de copies des pièces jointes
- Présentation des requêtes par Télérecours
- Requêtes collectives
- Requête unique contre des décisions distinctes
- Requête présentée par plusieurs requérants
- Défaut de ministère d'avocat lorsque celui-ci est obligatoire (R. 431-2 et R. 431-3 CJA)
- Absence de signature de la requête (R. 431-4 CJA)
- Absence de capacité pour ester en justice
- Absence de qualité pour représenter le requérant (R. 431-4)
- Conclusions non chiffrées
- Requêtes en langue étrangère

PARTIE V : L'INSTANCE

Une fois que la requête est introduite, l'instance est ouverte. L'étude de l'instance conduit à s'intéresser à ses éléments constitutifs (**Chapitre I**), à l'instruction de la requête ou des demandes dont est saisi le juge (**Chapitre II**) ainsi qu'à la fin de l'instance en vue de rendre le jugement (**Chapitre III**).

CHAPITRE I : LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'INSTANCE

Il s'agit traditionnellement des parties à l'instance (**Section I**), des conclusions ou objet de la demande en justice (**Section II**) et des moyens de droit et de fait qui constituent le fondement de la demande en justice (**Section III**).

SECTION I : LES PARTIES À L'INSTANCE

Selon la définition de Bruno KORNPROBST « *une partie est une personne juridique qui agit en justice dans le but de se faire valoir un droit* ». Aussi, et à partir de cette définition, on peut distinguer le requérant (**I**), le défendeur (**II**) et les tiers intervenants (**III**).

I. Le requérant

Le requérant est la personne qui a exercé le droit d'action et a introduit l'instance par sa requête.

L'identification du requérant est chose aisée et ne devrait pas poser de problème si la requête introductive d'instance a respecté les conditions de forme (cf. *supra*).

En procédure administrative contentieuse, le requérant est presque toujours un administré, personne morale ou physique de droit privé.

II. Le défendeur

Le juge est chargé de notifier la requête à la partie adverse désignée en qualité de défendeur dans la requête introductive d'instance. En l'absence de cette mention, il lui appartiendra, notamment au vu des pièces du dossier et, surtout, au vu de l'acte attaqué d'identifier le défendeur.

Lorsque la décision querellée crée des droits au profit d'un tiers, ce dernier sera également regardé par le juge comme étant partie en défense quand bien même le tiers en question n'aurait pas été visé par les conclusions du requérant.

III. Les tiers intervenants

Il convient de distinguer l'intervenant forcé à le faire (**A**) et l'intervenant volontaire (**B**).

A. L'intervention forcée

L'intervention forcée peut être le fait du juge (**1**) ou le fait direct des parties à l'instance (**2**).

Cependant, dans l'un comme dans l'autre cas, le pouvoir de ce tiers intervenant reste limité, de telle sorte que le tiers intervenant à la suite d'une mise en cause du juge ou d'une demande du requérant ou du défendeur ne peut pas vraiment être regardé comme un acteur de la procédure administrative contentieuse contrairement au requérant et au défendeur qui restent maîtres de la matière contentieuse.

1) L'intervention forcée du fait du juge administratif

La jurisprudence administrative consacre le principe selon lequel le juge ne peut ordonner d'office la mise en cause d'un tiers, s'agissant d'une mise en cause qui aurait pour effet de lui conférer la qualité de partie à l'instance. Pour le Professeur René CHAPUS, il faut comprendre ce principe non seulement comme interdisant au juge de procéder lui-même à une telle mise en cause mais également comme prescrivant aux parties d'y procéder. Ainsi, toujours selon le Professeur CHAPUS, aussi inquisitoriale « *que puisse être une procédure, elle ne saurait l'être au point de permettre au juge de statuer sur les droits de personnes à l'égard desquelles les parties n'ont pas présenté de conclusions* ».

Cependant, ce principe souffre d'atténuations dans la mesure où le juge peut mettre en cause toute personne intéressée par la résolution du litige dont il est saisi.

1/ La première exception concerna ainsi les **tiers susceptibles de contester le jugement par la voie de la tierce opposition**. L'appel en déclaration de jugement commun peut être décidé d'office par le juge administratif en l'absence d'initiative des parties (requérant ou défendeur). L'appel en déclaration de jugement commun ne revêt aucun caractère « agressif » car ayant seulement pour but d'éviter que le tiers agisse postérieurement au procès par la voie de la tierce opposition. En vertu d'une jurisprudence administrative bien établie, « ***seuls peuvent se voir déclarer commun un jugement rendu par une juridiction administrative les tiers dont les droits et obligations à l'égard des parties en cause pourraient donner lieu à un litige dont la juridiction saisie eût été compétente pour connaître et auxquels, d'autre part, ledit jugement pourrait préjudicier dans des conditions leur ouvrant le droit de former tierce opposition à ce jugement*** » (CE, 20 janvier 1960, Association et Compagnie d'assurances générales).

2/ La deuxième exception concerne la matière des **édifices menaçant ruine**. Si la procédure n'est engagée que contre l'un ou certains des propriétaires intéressés, la mise en cause des autres doit être ordonnée d'office par les premiers juges du fond.

3/ Troisièmement, par exception à la règle selon laquelle l'intervention forcée ne peut être le fait spontané du juge, le juge administratif interprète les dispositions de l'article L. 376-1 du Code de la sécurité sociale comme lui conférant l'obligation, en l'absence d'initiative des parties, d'appeler en déclaration de jugement commun les **caisses de sécurité sociale** dans les litiges engagés par des assurés sociaux victimes d'accidents corporels contre la personne responsable du dommage (CE, 1er juillet 1959, Caisse régionale de sécurité sociale de Normandie) sous réserve, toutefois, que la qualité d'assuré social de la victime ressorte des pièces du dossier (CE, 20 décembre 1967, Ville de Toulon c/ Martelli). Une telle obligation est d'ordre public (CE, Sect., 18 mars 1960, Ville de Tours). Inversement, le juge est obligé de mettre en cause la victime, de manière à tenir compte de ses droits à indemnités, lorsque le contentieux est engagé par l'organisme de sécurité sociale en vue du remboursement des prestations par l'auteur du dommage (CE, 10 mai 1974, CPAM de l'Eure).

4/ Quatrièmement, le juge administratif, sur demande d'une partie ou d'office, peut attirer dans l'instance un tiers, personne publique (exemple un ministre : CE, Sect., 13 février 1963, Assoc. Les amis de Chiberta) ou privée (CE, 26 mars 1958, Synd. intercommunal de la Lomagne) dont l'opinion sur le litige est de nature à l'éclairer utilement dans sa prise de décision. Cette pratique est courante en matière d'excès de pouvoir. Pour obtenir de lui les informations ou les observations nécessaires à sa prise de décision, le juge communique d'office au tiers le recours qui lui est soumis. Le tiers appelé en cause d'office par le juge pour observations va participer à l'instance dans la mesure où il sera présent dans l'instance mais il n'aura pas la qualité de partie (CE, 6 janvier 1961, Fourcaud ; CE, 15 janvier 1999, Lauilhe ; CE, 20 décembre 2000, Comm. de Ville d'Avray). Néanmoins, la personne appelée pour observations est en droit de bénéficier du remboursement des frais irrépétibles qu'elle a dû exposer (art. L. 761-1 du CJA).

L'appelé en cause pour observations ne peut sortir des débats tels que limités et fixés par le requérant et le défendeur. Il ne pourra que développer ou appuyer les éléments donnés au juge par les parties en demande et en défense. Cette limitation de l'initiative de l'appelé en cause pour observations s'explique largement par le fait qu'il n'a pas qualité de partie nouvelle à l'instance.

2) L'intervention forcée du fait des parties à l'instance

La demande d'intervention d'un tiers par le requérant et/ou le défendeur se fait par demande dite incidente.

L'appel en cause émane du requérant et vise à voir un tiers supporter tout ou partie de la condamnation éventuellement prononcée à l'encontre du défendeur initial.

L'appel en garantie émane du défendeur et vise, lui, à voir un tiers supporter tout ou partie de la condamnation éventuellement prononcée contre lui (**CE, 21 novembre 1958, Commune de Houille** : appel en garantie d'un entrepreneur chargé de travaux par une commune faisant l'objet d'un recours indemnitaire pour dommages de travaux publics). En contentieux administratif l'appel en garantie est courant dans le contentieux des travaux publics. Son exercice évite celui du recours en garantie, que le défendeur condamné formerait contre son garant. La finalité de l'appel en garantie est de « *transférer à la charge de l'appelé en cause les condamnations qui pourraient être prononcées à l'encontre du défendeur principal* ».

Ces deux formes d'intervention sont dites « agressives » parce qu'elles visent à obtenir la mise en cause d'un tiers dans le litige en vue de sa condamnation éventuelle en lieu et place de l'une des parties.

Les intervenants forcés ou appelés en cause sont considérés comme des parties nouvelles à l'instance mais avec des pouvoirs limités. Dans l'appel en cause et dans l'appel en garantie en effet, le tiers, nonobstant sa qualité de partie nouvelle à l'instance (plus exactement qualité de défendeur), intervient le plus souvent dans un cadre délimité et cristallisé en ces principaux éléments par les parties originaires à l'instance. Dans ces deux formes d'intervention, le tiers présente ses conclusions en défense dont l'objet est, pour l'appel en cause, de réfuter la thèse de sa responsabilité conjointe ou exclusive dans la survenance des dommages causés au requérant ; pour l'appel en garantie, de réfuter la thèse de l'existence de rapports particuliers de garantie entre lui et le défendeur. Ce faisant, le tiers ne fait que présenter ses conclusions en défense sur le terrain juridique dans lequel on l'a amené.

B. L'intervention volontaire

L'intervenant volontaire est celui qui, de sa propre initiative, décide de se « mêler » à une instance pendant devant un juge. Si la tierce opposition permet à une tierce personne d'attaquer un jugement rendu entre deux parties, il est toujours préférable pour ladite personne d'utiliser le remède préventif qu'est l'intervention.

L'intervention volontaire peut avoir deux finalités distinctes : soit l'intervention a seulement pour finalité d'appuyer la prétention d'une des parties originaires au procès, elle est alors dite accessoire **(1)** ; soit au contraire l'intervention élève une prétention propre à l'intervenant, elle est alors dite principale **(2)**.

1) Le tiers intervenant à titre accessoire

L'action de l'intervenant volontaire à titre accessoire est importante en ce qu'elle va renforcer l'une des prétentions des parties à l'instance et enrichir le débat d'éléments nouveaux ou complémentaires.

L'intervenant volontaire à titre accessoire, personne physique ou morale, se joint à une partie au procès en prenant fait et cause pour elle **sans élever une prétention ou demande qui lui soit propre**.

L'intervention se fait par **requête distincte et motivée** (**CE, Sect., 12 juin 1981, Grimbichler**).

L'intervenant accessoire va :

- soit soutenir que la demande principale est bien fondée. Le tiers intervient alors aux côtés du requérant. Par exemple, en recours pour excès de pouvoir, il soutient également l'illégalité de l'acte attaqué en exposant ses arguments.
- soit, au contraire, arguer que la demande est mal fondée ou dépourvue de tout fondement. Le tiers intervient en faveur du défendeur en soutenant la légalité, pour reprendre l'exemple en contentieux de l'excès de pouvoir, de l'acte incriminé.

L'intervenant appuie la prétention de la partie en invoquant **ses propres moyens de fait et de droit**.

Une telle intervention est recevable si son auteur a un intérêt, pour la conservation de ses droits, à soutenir cette partie.

Une intervention doit toujours être **motivée**, c'est-à-dire contenir l'énoncé de conclusions et de moyens (CE, Sect., 12 juin 1981, Grimbichler). Comme pour la partie demanderesse, l'intervenant ne peut se borner à s'en remettre à la sagesse de la juridiction (CE, Sect., 14 juin 1968, Synd. nat. des médecins des hôpitaux privés à but non lucratif).

Une jurisprudence ancienne et constante considère que « *l'intervention n'est pas une action indépendante de l'action principale mais qu'elle est liée au sort de celle-ci et n'en constitue en quelque sorte qu'une annexe* » (CE, 14 décembre 1850, Commune des Batignolles). L'intervention et le recours principal poursuivant un but identique, le juge n'a de ce ne fait pas à statuer sur des conclusions *différentes* de celles sur lesquelles il est saisi et sur lesquelles le contentieux s'est noué et même cristallisé. Ceci se traduit directement par une limitation des moyens qu'il est susceptible de soulever. En effet, l'intervenant accessoire ne se prévalant aucunement d'un droit propre mais se bornant uniquement à appuyer la thèse du requérant ou du défendeur, il en résulte que son influence sur le litige reste réduite. En pratique, l'intervention accessoire ne fait qu'ajouter un acteur de complément qui vient renforcer le rôle et les dires d'un acteur principal. Ainsi s'agissant des interventions en demande, l'intervenant ne peut pas soulever, postérieurement à l'expiration du délai de recours et réserve faite des moyens d'ordre public, des moyens ne procédant pas de la même cause juridique que celle dont procèdent les moyens du requérant (CE, Ass., 7 février 1958, Synd. des propriétaires des forêts de chênes-lièges en Algérie; CE, Ass., 19 décembre 1986, Synd. nat. des affaires culturelles FO). En contentieux électoral, et dans la même logique, l'intervenant en demande ne peut pas développer des griefs différents de ceux présentés par le requérant (CE, Sect., 7 janvier 1972, Élect. au Conseil de l'UER des lettres et sciences humaines de Limoges).

En conclusion, l'intervention accessoire ne fait que renforcer, développer, conforter ou au contraire combattre ce qui est invoqué par une des parties à l'instance.

2) Le tiers intervenant à titre principal

Le tiers intervenant à titre principal, contrairement à celui qui intervient à titre accessoire, adopte une position originale dans le litige parce qu'il **agit dans son propre intérêt, sans s'associer au requérant ou au défendeur**. Cette possibilité n'est offerte en procédure administrative que depuis 1959 par la décision « dame Pomar » (CE, Sect., 6 novembre 1959, Dame Pomar). Elle permet d'introduire dans le cercle du procès un nouveau personnage jouant pour lui-même un rôle autonome mais dans les limites néanmoins tracées par les parties.

L'intervenant volontaire principal devient dans le procès une **partie à part entière**, et non une partie subsidiaire comme pour l'intervention accessoire, **tout en étant irrecevable à soulever un litige distinct de celui qui est débattu par les parties originaires à l'instance** antérieurement à son intervention. L'intervention principale est admise en contentieux administratif si le tiers soumet au juge une prétention qui lui est propre, sans pour autant lui poser d'autres questions que celles auxquelles il doit répondre pour statuer sur les conclusions des parties originaires.

Ainsi, en matière d'excès de pouvoir, une intervention ne peut conclure à l'annulation de dispositions d'un décret autres que celles attaquées par la requête principale (CE, Ass., 1er juin 1956, Société approvisionnement, livraison, vente et publicité ; CE, Ass., 8 mai 1964, Assoc. nat. pour la défense de la liberté du commerce). Son intervention est délimitée par l'objet de la demande principale.

Au final, la situation de l'intervenant principal en procédure administrative n'est pas tellement différente de celle de l'intervenant accessoire qui se joint aux conclusions du requérant ou du défendeur puisque dans l'un comme dans l'autre cas le tiers ne peut présenter au juge des prétentions qui soulèvent une question *différente* de celles soumises au juge par les parties.

SECTION II : L'OBJET DE LA DEMANDE : LES CONCLUSIONS

Les conclusions peuvent se définir comme « *l'expression des prétentions soumises au juge* »⁵⁵. En ce sens, elles doivent formuler précisément l'objet de la demande. Dès lors, il appartient au requérant de présenter de façon précise ses conclusions (**CAA de Lyon, 16 févr. 1994, Établissement d'aménagement rives étang de Berre**) dès la saisine du juge **(I)**.

Une fois ces conclusions formulées, elles seront communiquées pour réponse à la partie défenderesse **(II)**.

La réponse de la défense pourra alors donner lieu à d'autres jeux de conclusions jusqu'à la clôture de l'instruction **(III)**.

Ce sont toutes ces conclusions qui vont délimiter l'office du juge administratif.

I. Les premières conclusions du requérant

L'essentiel des conclusions sur lesquelles le juge est appelé à se prononcer émane du requérant qui est à l'origine même de sa saisine et de l'introduction de l'instance. Les premières conclusions du requérant en procédure administrative peuvent être de plusieurs types :

- les conclusions principales tout d'abord, qui sont celles contenues dans la requête introductive d'instance **(A)**
- les conclusions complémentaires lorsque ces dernières sont annoncées dans la requête introductive d'instance **(B)**
- les conclusions subsidiaires **(C)**
- les conclusions conditionnelles **(D)**
- les conclusions accessoires **(E)**.

A. Les conclusions principales

Les conclusions principales sont celles qui revêtent la plus grande importance puisque c'est à partir d'elles que la matière du litige va se dégager.

En excès de pouvoir l'objet des conclusions principales est limité parce que l'action du requérant doit toujours tendre à l'annulation totale ou partielle d'une décision administrative ou d'un acte administratif.

Inversement en plein contentieux, les conclusions peuvent avoir un objet beaucoup plus varié. Les pouvoirs plus importants du juge de plein contentieux l'habilitent en effet à prononcer non seulement des annulations mais également à réformer des décisions administratives, à se prononcer en lieu et place de l'Administration, à prononcer des condamnations pécuniaires, à prononcer la décharge ou la réduction d'une imposition ou encore à proclamer les résultats d'élections.

Cependant, et pour rappel, la distinction des REP et RPC n'interdit pas au requérant de formuler dans sa requête introductive d'instance des conclusions qui font coexister une demande en annulation et une demande d'indemnisation. Il n'est pas rare qu'une requête présente des conclusions d'excès de pouvoir tendant à l'annulation d'une décision administrative et des conclusions de plein contentieux mettant en cause la responsabilité de la collectivité publique à raison de l'illégalité de cette décision. Le juge administratif devra naturellement statuer sur ces deux séries de conclusions principales.

B. Les conclusions complémentaires

Le mémoire introductif d'instance peut être suivi par un mémoire complémentaire ou ampliatif afin de développer ou préciser les moyens qui auraient été trop sommairement exposés (cf. *supra*).

Dans le cas où le requérant annonce la production prochaine d'un mémoire complémentaire, l'instruction n'est pas immédiatement instruite et la requête n'est pas immédiatement communiquée au défendeur. *A contrario*,

⁵⁵ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 1999, n° 897, p. 691.

lorsque la requête ne mentionne pas l'intention du requérant de présenter un mémoire complémentaire, la requête est immédiatement communiquée au défendeur.

C. Les conclusions subsidiaires

Les conclusions subsidiaires sont présentées par le requérant dans l'hypothèse où les conclusions principales seraient rejetées par le juge : le requérant les soumet au juge en précisant qu'il ne les présente qu'au cas où les conclusions principales ne seraient pas accueillies. Le requérant peut, par exemple, conclure à l'annulation totale d'une réglementation et, subsidiairement, à son annulation en tant seulement qu'elle s'applique à certaines personnes ou dans certaines hypothèses. Dans un tel cas de figure, le juge a l'obligation de se prononcer sur ces conclusions subsidiaires s'il rejette effectivement les conclusions principales (**CE, 29 mars 1963, Secrétaire d'État aux finances c/ Épx Schubert**).

Si les conclusions principales sont entièrement accueillies, le juge n'aura pas à se prononcer sur les conclusions subsidiaires. Celles-ci devant être effectivement regardées comme n'ayant pas été présentées (**CE, 14 juin 1972, Bollecker**).

Le juge d'appel est saisi par l'effet dévolutif des conclusions subsidiaires de première instance dans l'hypothèse où il annule le jugement ayant fait droit aux conclusions principales (**CE, 27 févr. 1995, Min. Équip., Log., Transports et Mer c/ Société équipement touristique Gréolières-les-Neiges**).

Les conclusions subsidiaires expriment en quelque sorte un repli par rapport aux prétentions principales. Par conséquent, elles doivent être utilisées avec précaution parce qu'elles peuvent affaiblir la position prise sur le chef principal.

D. Les conclusions conditionnelles

Les conclusions conditionnelles sont subordonnées à la réalisation de la condition posée lors de leur présentation.

Tel est le cas par exemple de conclusions tendant à l'annulation d'une seconde décision dans l'hypothèse où le juge annulerait une première décision.

L'examen des conclusions conditionnelles est subordonné à la réalisation de cette condition. Si la condition posée à leur examen par le requérant ne se trouve pas remplie, le juge ne se prononcera pas sur les conclusions conditionnelles⁵⁶.

E. Les conclusions accessoires

Il existe des **conclusions accessoires qui n'ont pas d'incidences sur l'issue du litige** mais portent sur le déroulement de la procédure juridictionnelle ou tendent à ce que le juge fasse usage de certains de ses pouvoirs. Tel est le cas de façon commune des conclusions tendant à ce qu'une partie soit condamnée à verser des **frais irrépétibles** à l'autre partie au titre de l'article L. 761-1 du CJA. Elles ne peuvent être regardées comme ayant lié le contentieux *sur le fond*.

II. Les premières conclusions du défendeur

Sous le terme général de *défense*, il faut entendre tous les moyens qui permettent à la personne de riposter face à l'attaque dont il est l'objet. Les moyens de défense se divisent en plusieurs groupes selon l'attitude adoptée par le défendeur face à la demande de son adversaire. Le défendeur a ainsi la possibilité de se défendre de façon négative, en n'ayant d'autre but que de faire échouer la prétention émise par son adversaire sans la combattre au fond. Dans ce cas, il oppose au requérant une exception de procédure ou fin de non-recevoir pour obtenir que soit prononcée l'irrecevabilité pure et simple de la requête (**A**).

⁵⁶ CE, Sect., 11 janvier 1974, Monjo : conclusions tendant à l'annulation d'un arrêté municipal de radiation des cadres dans l'hypothèse où auraient été accueillies les conclusions principales tendant à l'annulation d'une décision ministérielle de suppression de pension.

Dans l'hypothèse où la requête ne souffre d'aucune irrecevabilité insusceptible de régularisation en cours d'instance, le défendeur a tout intérêt à répondre aux conclusions de son adversaire et d'éviter de garder le silence **(B)**.

Enfin, de toutes les conclusions du défendeur, celles qui méritent une attention toute particulière sont les conclusions reconventionnelles **(C)**.

A. Les fins de non-recevoir : des conclusions tendant à ce que soit prononcée l'irrecevabilité de la requête

Le premier réflexe du défendeur sera de tenter d'obtenir l'irrecevabilité de la requête de son adversaire sans avoir à discuter sur le fond. Sur ce point, plus les chances de succès de la requête du requérant sont grandes, plus le défendeur aura intérêt à aller sur le terrain de l'irrecevabilité en essayant d'obtenir, par exemple, que soit prononcée l'irrecevabilité de la requête pour absence d'intérêt à agir, défaut de décision administrative préalable, forclusion, incompétence du juge administratif pour connaître de la ou des demandes, etc.

Si la requête est recevable ou si l'irrecevabilité soulevée est régularisable (cf. *supra*), le défendeur devra répondre sur le fond.

Les moyens d'irrecevabilité seront en tout état de cause toujours invoqués à titre principal et les moyens de rejet au fond à titre subsidiaire.

B. Les conclusions en défense tendant au rejet de la demande pour absence de bien-fondé

Comme pour les conclusions en demande, il existe plusieurs types de conclusions en défense. Le défendeur peut présenter des conclusions principales, subsidiaires, conditionnelles mais aussi accessoires.

Le défendeur a tout intérêt à répondre à son adversaire en produisant ses observations en défense. En effet, le défendeur, personne privée ou autorité administrative, qui ne réagit pas face à la demande de son adversaire, c'est-à-dire qui ne produit pas son mémoire en défense avant la clôture de l'instruction et ce malgré la mise en demeure de la juridiction compétente (une telle mise en demeure étant obligatoire : **CE, 24 avril 1985, Dpt des Hauts-de-Seine c/ Rouby**), est réputé avoir acquiescé, *d'office*, aux prétentions du requérant et ce **pour l'instance en cours de laquelle le silence s'est déroulé** (article R. 612-6, du CJA ; **CE, 26 juin 1970, Min. Agriculture c/ Delort**). Rien n'interdit ainsi au défendeur qui est réputé avoir acquiescé aux faits invoqués par son adversaire en première instance de produire un mémoire en contestation de la matérialité des faits en appel (**CE, 9 octobre 1968, Ville de Grenoble c/ Dlle Gros**). De nature à limiter également la portée de cet acquiescement, le juge n'est pas dispensé de vérifier si les faits exposés par le requérant ne sont pas contredits par les pièces du dossier et si sa demande est légale au vu de ces mêmes pièces. Ainsi, s'il ressort des pièces du dossier que les faits allégués par le requérant sont inexacts, le juge ne regardera pas l'acquiescement comme acquis sur ce point (**CE, 17 mars 1999, Chauvois**).

III. Les conclusions présentées en cours d'instance par le requérant et le défendeur jusqu'à la clôture de l'instruction

Le défendeur peut ne pas se contenter de répondre *stricto sensu* aux conclusions de son adversaire mais décider d'étendre le litige en formulant une demande nouvelle dite reconventionnelle. Les conclusions reconventionnelles peuvent être présentées soit dans le premier mémoire en défense, soit dans les mémoires en défense ultérieurs **(A)**.

De même, il n'est pas exclu que le requérant, dans son deuxième mémoire (ce mémoire n°2 étant alors appelé mémoire en « réplique »), voire dans son troisième mémoire (mémoire en « duplique »), présente aussi des demandes nouvelles appelées conclusions additionnelles **(B)**.

Les conclusions reconventionnelles(défendeur) et additionnelles (requérant) sont des conclusions incidentes.

A. Les conclusions reconventionnelles présentées par le défendeur

Ici le défendeur ne se contente plus seulement de conclure au rejet des prétentions du requérant mais formule à son tour une véritable demande dirigée contre le requérant. Ne se contentant plus de combattre uniquement son adversaire sur le terrain juridique qu'il a librement et initialement choisi, le défendeur l'entraîne sur un terrain nouveau en l'invitant à son tour à présenter des observations en défense. La reconvention fait alors peser sur le requérant un risque de condamnation que ce dernier croyait réservée exclusivement à son adversaire.

De telles conclusions peuvent être formulées dès le stade des premières conclusions, c'est-à-dire dans le premier mémoire en défense ou, ultérieurement, au cours de la discussion quel que soit le degré de juridiction. La demande reconventionnelle du défendeur originaire est autonome de la demande principale du requérant et enrichit incontestablement le débat contentieux en étendant l'objet du litige.

Les conclusions reconventionnelles ne sont pas possibles en REP. En effet, dès lors que les conclusions reconventionnelles relèvent de la prérogative de la partie défenderesse dans un litige qui demande la reconnaissance par le juge d'un droit distinct de celui revendiqué par la partie demanderesse, de telles conclusions ne peuvent être compatibles dans un recours dirigé contre un acte. Aussi, il est interdit par exemple à l'administration de présenter à titre reconventionnel des conclusions tendant à l'expulsion du requérant dans un recours tendant exclusivement à l'annulation pour excès de pouvoir du refus implicite de régularisation de sa situation (**CE, 25 mars 2013, Assoc. Les Ailes varoises**).

En dehors de l'excès de pouvoir, les conclusions reconventionnelles sont admises et il n'est pas rare de les voir en contentieux contractuel ou extra-contractuel.

En matière de responsabilité extra-contractuelle par exemple, à raison d'une action engagée par une victime contre le maître de l'ouvrage pour dommages de travaux publics, ce dernier peut, par voie de conclusions reconventionnelles, mettre en cause le fait de la victime afin de s'exonérer ou du moins atténuer sa responsabilité (**CE, Sect., 11 mai 1962, Ymain**). C'est encore le cas du maître d'ouvrage demandant, par un appel incident, à être garanti par le maître d'œuvre (**CE, 13 mars 1957, Cie gaz de Paris**).

Le contentieux des contrats offre de nombreux exemples de conclusions reconventionnelles. C'est le cas, par exemple, lorsque le débiteur qui, poursuivi en exécution de ses obligations contractuelles, réplique en demandant la nullité ou la résiliation du contrat (**CE, 4 juin 1976, Société toulousaine immobilière et CE, 28 janvier 1976, Société des ateliers Delestrade**).

L'objet des demandes reconventionnelles peut donc être multiple.

Néanmoins, la possibilité de présenter des conclusions conventionnelles n'est pas absolue et doit répondre à des **conditions de connexité avec la demande principale du requérant**. Le juge va en effet vérifier qu'il existe un lien suffisant entre les conclusions principales en demande et les conclusions reconventionnelles en défense. De manière générale, la reconvention ne permet pas de porter devant le juge un litige distinct de celui présenté par le requérant. Pour ce faire, le défendeur devra introduire une action distincte.

B. Les conclusions additionnelles présentées par le requérant

Les conclusions additionnelles sont des demandes incidentes émanant du seul **requérant**.

Constitue une demande additionnelle la demande présentée par le requérant qui a pour objet de modifier, augmenter ou diminuer les conclusions principales déposées en début d'instance.

Les conclusions additionnelles répondent aux mêmes conditions de recevabilité que les conclusions principales (délais, décision administrative préalable, existence éventuelle d'un RAPO, etc.).

L'irrecevabilité de la demande principale entraîne normalement l'irrecevabilité non seulement de la demande additionnelle, mais également celle de la demande reconventionnelle (**CE, 19 juillet 1907, Min. travaux publics c/ Pinchaud**). C'est vrai en premier ressort (**CE, 7 juillet 1965, min. Construction c/ Société Wolff et Rebrion**), en appel (**CE, 6 février 1935, Bigot**), et en cassation (**CE, 11 mars 1998, Synd. mixte développement zone industrielle et portuaire Eure-Calvados**).

Enfin, et comme pour les demandes reconventionnelles, et toujours dans un souci de ne pas étendre démesurément le débat et de ne pas surprendre le défendeur, les demandes additionnelles doivent être **connexes** ou se rattacher par un lien suffisant à la demande originaire. Le principe est, en théorie, simple : la

demande incidente ne doit pas soulever, par rapport à la demande principale, un litige distinct. En pratique, les choses sont toutefois plus complexes car la loi n'a jamais donné une définition de la connexité. En ce sens elle laisse les juges libres d'apprécier souverainement l'existence d'un tel lien au vu des circonstances de l'espèce. L'inconvénient ici est qu'une telle notion peut être interprétée et entendue différemment d'une juridiction à l'autre même si au vu de la jurisprudence le lien suffisant ou connexe signifie que les demandes incidentes sont strictement circonscrites au litige tel que déterminé initialement par la demande principale.

L'irrecevabilité tirée de l'absence d'un lien suffisant n'est pas d'ordre public, elle ne peut donc être relevée d'office par le juge. Il appartient à la partie adverse de s'en prévaloir.

Une demande incidente portant sur un autre acte que celui concerné par la demande principale est considérée de façon classique par la jurisprudence (**CE, Sect., 22 janvier 1954, Pacha**) comme soulevant un litige distinct.

Le litige peut également être qualifié de distinct si la demande incidente (reconventionnelle ou additionnelle) argue d'un fait différent de celui invoqué à l'instance par la demande principale. Tel est le cas par exemple, et normalement, de l'invocation d'un dommage distinct de celui invoqué initialement (**CE, 10 mars 2003, Communauté Compagnies Haute-Provence**) ou encore d'une période ou d'une année d'imposition distincte (**CE, 22 novembre 1991, min. Budget c/ Moreau**).

SECTION III : LES FONDEMENTS DE LA DEMANDE : LES MOYENS

On distinguera les moyens relevant du contentieux de l'excès de pouvoir (**Sous-section I**) des moyens relevant du plein contentieux (**Sous-section II**).

Le juge peut fixer une date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de nouveaux moyens. C'est la « cristallisation des moyens » par ordonnance du juge (**Sous-section III**).

Il convient toutefois de réserver le cas des moyens d'ordre public, qui doivent être soulevés par le juge à tout moment de la procédure, même en l'absence d'invocation par les parties (**Sous-section IV**).

SOUS-SECTION I : LES MOYENS RELEVANT DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

Pour le contentieux de l'excès de pouvoir, et pendant longtemps, une seule cause juridique était envisagée : celle tirée de l'illégalité de la décision attaquée.

À compter des années 1950, le Conseil d'État distingue deux causes juridiques dans le contentieux de l'annulation : la légalité externe et la légalité interne. Les moyens soulevés dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir relèvent ainsi soit de la légalité externe, soit de la légalité interne (**I**).

Après avoir vu que le contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur ces différents moyens est variable (**II**), nous verrons qu'en vertu de la jurisprudence « **Intercopie** », il n'est plus possible de soulever un moyen relevant d'une cause juridique distincte après l'expiration du délai de recours contentieux (**III**).

Cette distinction légalité externe/légalité interne permet de comprendre l'objet de la nouvelle procédure dite de « demande en appréciation de régularité » (**IV**).

I. La distinction entre les moyens de légalité externe et les moyens de légalité interne

Les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir sont regroupés au sein de deux causes juridiques :

- **La légalité externe** :
 - **L'incompétence**
 - **Le vice de procédure**
 - **Le vice de forme**
- **La légalité interne** :
 - **Le détournement de pouvoir**
 - **La violation directe de la règle de droit par le contenu de l'acte**

- **L'irrégularité des motifs de l'acte :**
 - **Défaut de base juridique**
 - **Erreur de droit**
 - **Exactitude matérielle des faits**
 - **Qualification juridique des faits**
- **L'inadéquation du contenu de l'acte aux motifs de l'acte (la « condition » de l'acte)**

A. Les moyens de légalité externe

L'examen de la légalité externe porte d'abord sur l'incompétence de l'auteur de l'acte qui constitue un moyen d'ordre public **(1)**, sur le vice de procédure **(2)** et le vice de forme **(3)**.

1) L'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué

On distingue traditionnellement trois catégories d'incompétence :

- L'incompétence *ratione loci* (incompétence territoriale)
- L'incompétence *ratione temporis* (incompétence temporelle)
- L'incompétence *ratione materiae* (incompétence matérielle).

L'incompétence territoriale résulte du fait qu'une autorité a décidé relativement à des affaires étrangères à sa circonscription.

L'incompétence temporelle peut résulter, quant à elle, d'une absence, à la date de signature, d'une délégation à cet effet. Elle peut résulter d'une absence d'entrée en vigueur d'un texte donnant la compétence à telle ou telle administration. Inversement, elle peut résulter du fait que l'auteur de la décision attaquée n'a pas tiré toutes les conséquences d'un texte abrogeant ou modifiant sa compétence : l'auteur était compétent à un moment et ne l'est plus tout en continuant de prendre les décisions.

L'incompétence matérielle peut résulter du fait qu'aucun texte ne donne compétence à telle ou telle autorité pour prendre tel ou tel acte. Elle peut également résulter :

- De l'absence de **délégation de signature** accordée au signataire de la décision contestée.
- D'une **délégation de pouvoir** accordée à une autre autorité.

Distinction délégation de signature / délégation de pouvoir :

Les délégations de pouvoir, également appelées délégations de compétence :

- **ne sont pas accordées à une personne déterminée**
- **organisent une nouvelle répartition des compétences entre autorités publiques. Elles sont donc permanentes, survivant aux changements affectant la personne soit du délégant soit du délégataire.**
- **transfèrent des compétences. En conséquence, les délégations de pouvoir dessaisissent le délégant, qui ne peut plus statuer dans les matières ainsi transférées (CE 20 mai 1966 Centre national du commerce extérieur, rec. p. 341).**

À l'inverse, les délégations de signature :

- **sont accordées à une personne déterminée**
- **sont temporaires**
- **ne transfèrent aucune compétence**

L'incompétence de l'auteur de la décision est un **moyen d'ordre public** (CE, 1961, Alfred Joseph).

NB : En dépit de sa dénomination, **constitue une erreur de droit l'incompétence négative**, c'est-à-dire le fait pour une autorité administrative de refuser d'exercer sa compétence. Cette autorité administrative fait, en effet, une mauvaise interprétation de l'étendue de sa compétence.

2) Le vice de procédure

Le vice de procédure est constitué par la méconnaissance d'une des règles organisant la procédure d'élaboration de l'acte ou de la décision.

Dans le contentieux de la fonction publique, le vice de procédure est constitué le plus souvent par :

- La méconnaissance des règles relatives aux droits de la défense ;
- Le défaut de consultation d'un organisme consultatif ou, s'il y a eu consultation, par l'irrégularité de celle-ci (composition irrégulière de l'organisme, non-respect des règles de fonctionnement ...).

Quelles sont les conséquences des irrégularités de procédure sur la validité d'un acte administratif ?

Le Conseil d'État les a précisées dans sa **décision « Danthony » (CE Ass. 23 décembre 2011 Danthony, req. n° 335033, publié au recueil) :**

*« Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, **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**. L'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte⁵⁷ ».*

Ainsi, la violation d'une règle de procédure n'est pas sanctionnée par le juge lorsqu'elle n'a eu aucune influence sur le sens de la décision prise :

CE, 3 juin 2013, Commune de Noisy-le-Grand : *« S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par l'article R. 11-4 du Code de l'expropriation, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative ».*

En revanche, elle est sanctionnée lorsqu'elle a privé l'intéressé d'une garantie :

- **CE, 16 décembre 2013, Département du Loiret :** Est considéré comme privant les intéressés d'une garantie, le défaut d'entretien préalable à la fin du détachement d'un agent sur un emploi fonctionnel.
- **CE, 31 janvier 2014, X. :** Il résulte de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 qu'un agent public faisant l'objet d'une mesure prise en considération de sa personne, qu'elle soit ou non justifiée par l'intérêt du service, doit être mis à même d'obtenir communication de son dossier. La demande d'un agent, informé de la volonté du ministre d'engager la procédure de retrait d'emploi, de consulter son dossier administratif étant restée sans réponse, celui-ci n'a pas pu prendre connaissance de son dossier avant l'adoption de la mesure litigieuse. Ayant été ainsi effectivement privé de la garantie prévue par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, le décret mettant fin à ses fonctions est intervenu selon une procédure irrégulière et doit être annulé.

Notons toutefois que bien souvent le Conseil d'État dénie le caractère de « garantie » aux règles de procédure qui ont été méconnues :

- **CE, 12 février 2014, de Latour :** dans le cadre d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, la communication du rapport émanant de l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, en temps utile avant la séance, au fonctionnaire déféré devant le conseil de discipline et aux membres de celui-ci satisfait aux fins en vue desquelles sa lecture a été prévue par les textes, notamment au respect des droits de la défense. Ainsi la lecture du rapport en séance ne peut être regardée, en elle-même, comme une garantie dont la seule méconnaissance suffirait à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de la procédure.

⁵⁷ La jurisprudence Danthony reprend l'article 70 de la *loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit* qui dispose : « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision ».

- **CE, 30 décembre 2015, Centre indépendant d'éducation de chiens guides d'aveugles et a. :** La méconnaissance du délai de convocation et de communication des documents de la séance du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), saisi préalablement à l'édiction d'un décret, ne prive pas les intéressés d'une garantie au sens de la jurisprudence.
- **CE, 23 octobre 2015, Société CFA Méditerranée :** la consultation du service des domaines prévue au 3e alinéa de l'article L. 2241-1 du Code général des collectivités territoriales préalablement à la délibération du conseil municipal portant sur la cession d'un immeuble ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2000 habitants ne présente pas le caractère d'une « garantie » au sens de la jurisprudence Danthony.

Enfin **doit être mis à part, parmi les vices de procédure, le défaut de consultation du Conseil d'État dans les hypothèses visées par l'article L. 112-1 du CJA où elle est rendue obligatoire :**

- Pour des raisons d'impartialité, le Conseil d'État ne se considère plus comme le coauteur des décisions sur lesquelles il rend un avis (**CE, 11 juillet 2007, Union syndicale des magistrats administratifs, Ligue des droits de l'homme et a.**). L'absence de saisine du Conseil d'État, dans les cas où elle est obligatoire en application de l'article L. 112-1 du CJA n'est donc plus un vice d'incompétence.
- **Elle constitue en revanche un vice de procédure qui doit être, en raison de sa gravité, soulevé d'office par le juge administratif.** Le Conseil d'État considère qu'*eu égard au rôle (...) dévolu au Conseil d'État, le défaut de saisine de ce dernier entraîne l'illégalité des actes administratifs dont le projet devait lui être obligatoirement soumis* » (**CE, 17 juillet 2013, Syndicat national des professionnels de santé au travail**).
- N. B. Contrairement aux autres vices de procédure, **le moyen est ici d'ordre public** et il doit donc être soulevé d'office par les juges.

3) Le vice de forme

Le vice de forme concerne la présentation extérieure de l'acte par lequel la norme est édictée, soit le contenant et non le contenu.

1/ C'est souvent le défaut ou l'insuffisance de motivation qui est invoqué.

L'article L. 211-2 du CRPA dispose à cet égard que « *les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des **décisions administratives individuelles défavorables** qui les concernent. À cet effet, doivent être motivées les décisions qui :*

- *Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police*
- *Infligent une sanction*
- *Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions*
- *Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits*
- *Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance*
- *Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir*
- *Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5*
- *Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire* ».

Il existe des règles spécifiques à certains organismes tels que la sécurité sociale et Pôle emploi (v. art. L. 211-7 et L. 211-8 du CRPA).

La motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Le moyen n'est pas d'ordre public.

2/ Outre la motivation en droit et en fait, toute décision prise par une administration doit comporter la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci (art. L. 212-1 du CRPA). Le Conseil d'État fait toutefois une lecture assez souple de ces obligations :

CE, 3 juin 2013, Commune de Lamastre : « *Si l'arrêté contesté ne comporte pas, en méconnaissance des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, l'indication du prénom et du nom de son signataire, il ressort des pièces du dossier, notamment de la circonstance que le requérant avait été destinataire de*

plusieurs autres arrêtés du maire comportant ces indications, que le maire de la commune pouvait être identifié comme étant également l'autorité signataire de l'arrêté litigieux. Dès lors, la méconnaissance des dispositions susvisées n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, revêtu un caractère substantiel justifiant l'annulation de la décision attaquée ».

B. Les moyens de légalité interne

Les moyens de légalité interne peuvent avoir trait aux éléments suivants :

- les mobiles de l'auteur de l'acte **(1)**
- le contenu de l'acte, lequel peut violer directement la loi **(2)**
- les motifs énoncés dans l'acte **(3)**
- l'inadéquation entre le contenu de l'acte et ses motifs **(4)**

1) L'illégalité à raison des buts de l'acte

Le juge de l'excès de pouvoir contrôle ici le **détournement de pouvoir (a)**.

Le détournement de procédure (b) peut, quant à lui, constituer :

- **soit un détournement de pouvoir**
- **soit une erreur de droit**

a) Le détournement de pouvoir

Le contrôle des mobiles de l'auteur de l'acte a été visé pour la première fois dans la décision du **Conseil d'État, Pariset, du 26 novembre 1875**. Dans ce cas de figure, l'acte contesté a toutes les apparences de la légalité mais sert un but autre que celui pour lequel il devait être édicté (l'intérêt général). En effet, dans certains cas, le pouvoir est utilisé dans l'intérêt personnel de l'auteur de l'acte ou pour favoriser d'autres intérêts privés. C'est le **détournement de pouvoir**.

Le moyen tiré du détournement de pouvoir consiste à rechercher dans quel but a été pris l'acte en cause. S'il est établi que l'administration a exercé un de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel il lui a été conféré, il y a détournement de pouvoir. Il se rencontre le plus souvent en matière de police administrative. Exemple : un maire utilise ses pouvoirs de police et prescrit la fermeture d'un établissement de danse, alors qu'il concurrence son débit de boissons personnel (**CE, 14 mars 1934, Demoiselle Rault**). Dans la fonction publique, le cas typique de détournement de pouvoir est celui dans lequel une décision prise à l'encontre d'un fonctionnaire est motivée par des considérations extérieures au service, par exemple une animosité personnelle de l'auteur de la décision à l'égard du fonctionnaire.

C'est un moyen qui est souvent soulevé par les requérants mais rarement retenu par le juge qui, dans la plupart des cas, se borne à considérer que « le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ». Il appartient en effet au requérant d'apporter la preuve du détournement de pouvoir. Or, le détournement de pouvoir renvoie à l'intention de l'auteur de l'acte qui est difficile à prouver. L'illégalité repose ici effectivement non pas sur un élément matériel, mais sur un élément psychologique. Cet élément n'apparaît pas dans l'acte lui-même, mais bien dans les intentions de l'auteur de l'acte.

Pour un exemple de détournement de pouvoir avéré : **CE, 17 septembre 1999, Nasica et a.** : Est illégale l'opération d'expropriation visant à satisfaire les intérêts privés d'un habitant de la commune concernée en permettant le désenclavement de sa propriété.

Dans d'autres cas, l'acte administratif est pris dans un intérêt public, mais qui n'est pas celui pour lequel les pouvoirs nécessaires pour prendre l'acte ont été conférés à son auteur :

CE, 20 mars 1953, Bluteau : le Conseil d'État censure une déclaration d'utilité publique, au motif que cette décision avait pour seul objet de faire réaliser des économies à l'État en lui permettant de s'affranchir des clauses d'un bail. Or, même s'il s'agit à l'évidence d'un intérêt public, cet intérêt n'est pas celui pour la défense duquel une telle procédure a été instituée.

N. B. Le détournement de pouvoir ne sera pas retenu si l'auteur de l'acte poursuit également un but légal considéré comme déterminant. Dans ce cas, les objectifs qui pourraient caractériser un détournement de pouvoir seront jugés surabondants.

b) Le détournement de procédure

Le détournement de procédure caractérise la situation où l'administration utilise, pour arriver à un but précis, une procédure réservée par les textes à des fins autres que celles qu'elle poursuit, ce qui lui permettra d'éviter d'accomplir les formalités plus lourdes prévues par la procédure qui aurait normalement dû être utilisée.

Pour un exemple de détournement de procédure : **CE, 16 janvier 1998, SIVOM du canton d'Accous**: Est annulée la déclaration d'utilité publique prononcée dans le seul but de modifier les règles applicables à un lotissement et d'éviter d'utiliser une procédure qui aurait engendré davantage de difficultés pour la collectivité.

Le détournement de procédure constitue :

- soit une **erreur de droit** lorsque l'administration a utilisé à tort, à la suite d'une **mauvaise interprétation des textes**, une procédure à la place d'une autre. Dans ce cas, l'auteur de l'acte n'est pas mû par une intention coupable.

- soit un **détournement de pouvoir** lorsque l'administration a **volontairement** utilisé une mauvaise procédure, en sachant qu'elle ne pouvait pas le faire. Dans ce cas, l'auteur de l'acte est mû par une intention coupable.

2) L'illégalité à raison même du contenu de l'acte attaqué : la violation directe de la loi

Le juge contrôle d'abord « la violation directe de la loi », c'est-à-dire qu'il confronte le contenu de l'acte attaqué aux règles juridiques qui sont supérieures à cet acte. En cas de non-respect de la hiérarchie des normes, l'acte sera annulé.

Exemple : un maire délivre un permis de construire un édifice de 100 mètres de hauteur alors que le plan local d'urbanisme limite à 50 mètres la hauteur des immeubles.

S'agissant du degré d'examen du juge :

- En principe, il faut un strict rapport de **conformité** entre le contenu de l'acte et la norme supérieure.
- Toutefois, le juge se contentera d'un simple rapport de **compatibilité** entre l'acte et la norme supérieure lorsque la base juridique, en raison de sa rédaction, ne fixe que des objectifs généraux à atteindre.

3) L'illégalité en raison des motifs de l'acte

Le juge de l'excès de pouvoir peut contrôler ici :

- le défaut de base juridique ou « base légale » (a), qui peut parfois être corrigé par la voie de la substitution de base légale
- l'erreur de droit (b) et l'erreur de fait (c), lesquelles peuvent parfois être corrigées par la voie de la substitution de motifs (d)
- la qualification juridique des faits (e)

a) Le défaut de base juridique ou « base légale »

α) La notion de défaut de « base légale »

L'acte administratif doit être fondé sur une « base légale » : un texte ou un principe jurisprudentiel antérieur. À défaut, il est illégal.

Tel est le cas notamment lorsque la base juridique ne peut plus produire d'effets du fait de :

- son abrogation ou sa caducité
- son illégalité, laquelle sera fréquemment soulevée par voie d'exception

Pour un exemple de défaut de base légale : CE Ass., 2 février 1987, Société TV6 et a. : illégalité du décret résiliant le contrat de concession d'une chaîne de télévision privée fondée sur un projet de loi non encore adopté.

β) La question de la substitution de base légale

Pour rappel, dans sa décision « El Bahi » (CE Sect. 3 décembre 2003 El Bahi, req. n° 240267, publié au recueil), le Conseil d'État a indiqué, s'agissant de la substitution de base légale, que :

- lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, **le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée.**

- **Le juge de l'excès de pouvoir peut procéder d'office à la substitution de base légale sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point**

b) L'erreur de droit

Ici, l'auteur de l'acte fait une mauvaise interprétation des motifs figurant dans la base légale applicable, c'est-à-dire des conditions dans lesquelles la base légale lui permet d'intervenir. Il s'agit ainsi d'une erreur d'interprétation générale et abstraite, indépendante de tout cas d'espèce :

CE, 27 juillet 1990, Université de Paris-Dauphine : Les textes sur l'admission des étudiants en premier ou second cycle universitaire ne prévoient aucune sélection sur la qualité des dossiers. Par conséquent, un refus d'admission prononcé pour cause de non-satisfaction à des épreuves de sélection est frappé d'erreur de droit.

N. B. Pour rappel, en dépit de leur dénomination, **constituent des erreurs de droit** :

- **Le détournement de procédure**, c'est-à-dire le cas où l'administration a utilisé à tort, à la suite d'une mauvaise interprétation des textes, une procédure à la place d'une autre. Toutefois, dans le cas où elle a volontairement utilisé une mauvaise procédure, en sachant qu'elle ne pouvait pas le faire, elle se rend coupable de détournement de pouvoir.
- **L'incompétence négative**, c'est-à-dire le fait pour une autorité administrative de refuser d'exercer sa compétence. Cette autorité administrative fait ici une mauvaise interprétation de l'étendue de sa compétence.

Lorsque l'autorité administrative estime à tort qu'elle est en situation de compétence liée, alors qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire, le juge assimile cette erreur à un cas d'incompétence négative et donc à une erreur de droit :

CE, Sect., 20 juin 2003, Stilinovic : dans une affaire mettant en cause une décision sanctionnant un magistrat, le garde des Sceaux doit être regardé comme ayant renoncé à exercer le pouvoir d'appréciation qu'il lui appartient de mettre en œuvre lorsque, après fait savoir publiquement qu'il se conformerait à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, il s'est entièrement approprié les motifs et la portée de l'avis rendu par cette institution. Le garde des Sceaux a, dans ces conditions, méconnu l'étendue de sa compétence et entaché sa décision d'une erreur de droit. On peut en effet considérer qu'il a renoncé à exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par les textes pour se prononcer dans le cadre d'une compétence liée.

c) L'erreur de fait : l'exactitude matérielle des faits

L'acte administratif contesté est annulé s'il apparaît que les faits qui servent de fondement à la décision sont erronés, comme cela a été précisé par le Conseil d'État dans sa décision **Camino du 14 janvier 1916**⁵⁸.

Il s'agit du contrôle dit de **l'exactitude matérielle des faits**.

⁵⁸ Dans cette affaire, le Conseil d'État était saisi d'un recours contre une décision gouvernementale révoquant un maire au motif qu'il n'aurait pas veillé, comme la loi le lui imposait, à la décence d'un convoi funèbre. En effet, il aurait fait passer le cercueil par une brèche ouverte dans le mur d'enceinte du cimetière et fait creuser une fosse trop petite pour marquer son mépris vis-à-vis du défunt. Or, ces faits étaient matériellement inexacts, ce qui justifie l'annulation de l'acte de révocation.

d) Précisions communes à l'erreur de droit et l'erreur de fait

α) Un supplément d'instruction pour obtenir les motifs de l'acte

Si les motifs de droit et de fait n'apparaissent pas clairement dans la décision, **le juge peut ordonner un supplément d'instruction en vue de demander à l'administration de les préciser**. En cas de silence de l'administration le juge présumera exacts les motifs allégués par le requérant qui les conteste (CE, Ass., 28 mai 1954, Barel et a.).

β) La possible substitution de motifs

Pour rappel, dans sa décision Mme Hallal (CE Sect. 6 février 2004 Mme Hallal, req. n° 240560, publié au recueil), le Conseil d'État admet également que le juge de l'excès de pouvoir puisse opérer une substitution de motifs, uniquement sur demande de l'administration. Il précise que :

- **l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué.**

- **Il appartient alors au juge de l'excès de pouvoir de mettre à même l'auteur du recours de présenter ses observations** sur la substitution de motifs sollicitée.

- **Il appartient ensuite au juge de l'excès de pouvoir de :**

- **rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision**

- **puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif.**

- **et enfin de s'assurer que la substitution de motifs demandée ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.**

e) La qualification juridique des faits

La qualification juridique des faits consiste à attribuer aux faits une catégorie juridique (une « condition »), de laquelle vont découler des règles juridiques. Cette notion a été précisée par le Conseil d'État dans sa **décision du 4 avril 1914 Gomel⁵⁹**.

Attention : le juge administratif n'exerce pas toujours un contrôle sur la qualification juridique des faits (cf. *infra*).

Lorsqu'il exerce un tel contrôle, le juge vérifie si la catégorie juridique que l'administration a attribuée aux faits est exacte.

4) L'illégalité en raison de l'inadéquation du contenu de l'acte aux motifs de l'acte (la « condition » de l'acte)

Le requérant peut enfin soulever l'inadéquation entre la mesure prise par l'administration (le contenu de l'acte) et les motifs de l'acte.

Attention : Le juge administratif n'exerce pas toujours un contrôle sur l'adéquation entre le contenu de l'acte et ses motifs (cf. *infra*).

⁵⁹ Le Conseil d'État était saisi, dans cette affaire, d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision rejetant une demande de permis de construire. Cette décision était motivée par le fait que la construction projetée aurait porté atteinte à une perspective monumentale. La question qui se posait alors était de savoir si la place sur laquelle était projetée la construction formait une perspective monumentale, et dans l'affirmative si la construction projetée portait atteinte à cette perspective. Autrement dit, le problème consistait à déterminer si les faits de l'espèce avaient été correctement qualifiés par l'administration et justifiaient ainsi la décision prise.

Le Conseil d'État a estimé en l'espèce que la place Beauvau ne pouvait être regardée dans son ensemble comme présentant une perspective monumentale. Par conséquent, le préfet de la Seine avait excédé ses pouvoirs en refusant l'autorisation de construire un immeuble sur cette place, par le motif qu'il serait porté atteinte à une perspective monumentale.

II. Le degré de contrôle du juge

Si certains moyens sont toujours susceptibles d'être contrôlés par le juge administratif (A), d'autres moyens peuvent, au contraire, faire l'objet d'un contrôle variable (B).

A. Les moyens toujours susceptibles de contrôle par le juge administratif

La légalité externe de l'acte est toujours susceptible d'être contrôlée. Par suite, le requérant est toujours recevable à soulever les moyens suivants :

- L'incompétence de l'auteur de l'acte
- Le vice de procédure
- Le vice de forme.

En ce qui concerne la légalité interne, sont toujours susceptibles d'être contrôlés les moyens suivants :

- Le détournement de pouvoir
- La violation directe de la règle de droit par le contenu de l'acte
- Le défaut de base juridique
- L'erreur de droit
- L'exactitude matérielle des faits

B. Les moyens dont le contrôle est variable

Deux moyens peuvent faire l'objet d'un contrôle variable du juge de l'excès de pouvoir :

- La qualification juridique des faits (1)
- L'inadéquation entre le contenu de l'acte et ses motifs (2).

1) La question de la qualification juridique des faits

Pour rappel, la qualification juridique des faits consiste à attribuer aux faits une catégorie juridique (une « condition »), de laquelle vont découler des règles juridiques. Le degré de contrôle du juge sur ce moyen est susceptible de variation.

Prenons un exemple : Le comportement d'un étranger constitue-t-il une menace grave pour l'ordre public justifiant son expulsion du territoire français ? Le contrôle du juge administratif sur cette qualification a évolué en trois temps :

- Autrefois, le juge administratif n'exerçait **aucun contrôle sur la qualification** de « menace grave pour l'ordre public » (**CE 13 juin 1952 Meyer, rec. p. 312**). Le ministre de l'Intérieur avait ainsi toute latitude pour déterminer si le comportement d'un étranger constituait une menace grave pour l'ordre public. On parlait de **contrôle « minimorum » ou « infra-minimum » de qualification**.
- Par la suite, le juge administratif a exercé un **contrôle minimum**, dénommé aussi **contrôle restreint, sur la qualification** de « menace grave pour l'ordre public » en ne censurant que les **erreurs manifestes d'appréciation** (**CE 3 février 1975 Pardov, rec. p. 83**).
- Désormais, le juge administratif exerce un **contrôle normal de qualification juridique des faits**. Il sanctionne ainsi toute erreur de qualification juridique commise par le ministre de l'Intérieur en la matière (**CE 12 février 2014 Diarra Barane, req. n° 365644, publié au recueil**).

De manière générale, le contrôle du juge administratif varie selon la nature du pouvoir exercé par l'Administration s'agissant de la qualification juridique des faits :

- **Dans le cadre d'une compétence liée⁶⁰, le juge exerce un contrôle normal de qualification juridique des faits (a)** dans la mesure où les textes sont suffisamment précis pour pouvoir vérifier si l'Administration a correctement qualifié les faits.

⁶⁰ Dans l'hypothèse d'une compétence liée, le droit impose deux obligations à l'Administration : d'une part agir ou ne pas agir, d'autre part, si elle doit agir, d'agir d'une certaine façon. Ainsi face à une situation de fait déterminée, le droit impose à l'Administration d'avoir un certain comportement. Elle n'a aucune possibilité de choix dans la mesure où le texte encadrant son action est précis.

- **Dans le cas où l'Administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire⁶¹**, les textes laissent une marge d'appréciation trop importante à l'Administration pour qu'un contrôle de la qualification juridique des faits soit intellectuellement possible. Dans ce cas, **le juge n'exerce qu'un contrôle restreint, limité à l'erreur manifeste d'appréciation (b).**

a) Le contrôle normal de qualification : le contrôle de la qualification juridique des faits

Le contrôle normal implique la censure de toutes les erreurs de qualification juridique même non manifestes. Ce contrôle est apparu avec l'arrêt Gomel du Conseil d'État du 4 Avril 1914.

Comme indiqué ci-avant, on peut définir la qualification juridique des faits comme l'opération intellectuelle qui consiste à ranger des faits existants dans une catégorie juridique préétablie, pour leur appliquer des conséquences de droit. On est donc en présence de trois éléments : des faits, une catégorie juridique (ou « condition ») et des conséquences juridiques.

Deux arrêts lus le même jour illustrent le déclin du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation au profit du contrôle entier dans le contentieux des sanctions. L'un de ces arrêts a trait aux sanctions infligées aux maires par les autorités de l'État et l'autre à celles infligées aux sportifs par leurs fédérations (**CE, 2 mars 2010, Dalongeville ; CE, 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme**).

b) Le contrôle restreint de qualification

Ici, le juge administratif n'exerce pas un contrôle de qualification juridique des faits mais un simple contrôle limité à la censure des erreurs manifestes d'appréciation.

Les juges censurent l'administration lorsqu'il apparaît que les faits qui servent de support à la décision ont été qualifiés de façon manifestement, c'est-à-dire gravement, erronée. En d'autres termes, l'administration a pris une décision que même son pouvoir discrétionnaire ne lui permettait pas de prendre.

c) Le contrôle « infra-minimum » de qualification

Dans certains cas, le juge exerce encore un contrôle « infra-minimum » excluant tout contrôle de la qualification juridique des faits, y compris lorsqu'il existe une erreur manifeste d'appréciation. Il en est ainsi dans certains types de contentieux tels que ceux touchant à l'appréciation des jurys d'examens et de concours sur la valeur des candidats (**CE, 7 novembre 2006, Langlois**) ou encore du choix du mode de gestion d'un service public (**CE, 7 juin 1995, Lagourgue et Mellier**).

2) Le contrôle de l'adéquation du contenu de l'acte aux motifs de l'acte

Il s'agit ici de s'interroger sur le choix de la mesure prise par l'administration. On retrouve les trois niveaux de contrôles analysés précédemment.

a) Absence de contrôle d'adéquation

Il arrive que le juge administratif n'exerce **aucun contrôle d'adéquation** du contenu de l'acte aux motifs de l'acte (la « condition » de l'acte). Dès lors que la condition légale est remplie, l'administration peut alors décider en toute opportunité des mesures à prendre.

Par exemple, le Président de la République est libre, lorsqu'une personne a commis des faits qui manquent à l'honneur et à la probité (qualification faisant l'objet d'un contrôle normal), de l'amnistier ou non (**CE 31 janvier 1986 Legrand, rec. p. 23**).

b) Contrôle restreint d'adéquation

Ici, le juge administratif ne censure que des **mesures manifestement disproportionnées** au regard de la condition de l'acte.

⁶¹ En matière de pouvoir discrétionnaire, le droit laisse à l'Administration un libre pouvoir d'appréciation pour décider si elle doit agir ou ne pas agir, et, si elle agit, pour déterminer elle-même le sens de sa décision. Sa conduite n'est donc pas dictée à l'avance par le droit, celui-ci ne fixant que des règles d'un haut degré de généralité. C'est l'Administration qui fixe ici librement, face à une situation de fait déterminée, son attitude. Alors qu'en compétence liée, c'est le droit qui détermine son attitude.

Ainsi, en 1978, le Conseil d'État a décidé d'exercer un contrôle restreint d'adéquation sur les sanctions disciplinaires prises à l'égard des agents publics (**CE Sect. 9 juin 1978 Lebon, rec. p. 245**). Aujourd'hui, cette jurisprudence n'est cependant plus d'actualité, le juge administratif exerçant en la matière un contrôle de l'exacte proportionnalité (**CE Ass. 13 novembre 2013 Dahan, req. n° 347704, publié au recueil**).

c) Contrôle de l'exacte proportionnalité

La technique du contrôle de l'exacte proportionnalité, dénommée aussi contrôle maximum, est d'abord apparue en matière de police administrative (**CE, Sect., 15 décembre 1933, Benjamin**).

Elle se retrouve ensuite sous la forme de la **théorie du bilan coûts/avantage**, dans le domaine du contrôle des déclarations d'utilité publique (**CE, Ass., 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est** : il résulte de cette décision qu'une « *opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* »).

Comme indiqué ci-avant, il appartient aujourd'hui au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes. C'est donc un contrôle maximum des sanctions prises à l'encontre des fonctionnaires qui est désormais mis en œuvre par le Conseil d'État (**CE Ass. 13 novembre 2013 Dahan, req. n° 347704, publié au recueil**).

Il est à noter, enfin, que cette solution a également été transposée à l'hypothèse des sanctions prononcées contre les détenus. Alors qu'il privilégiait auparavant un contrôle restreint, le Conseil d'État a finalement décidé qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir saisi de moyens dans ce sens « *de vérifier si les faits reprochés à un détenu qui a fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes* » (**CE 1^{er} juin 2015 Boromé, req. n° 380449, publié au recueil**).

III. La jurisprudence « Intercopie » et la cristallisation du débat contentieux en excès de pouvoir

La règle posée par la décision de Section du Conseil d'État en date du 20 février 1953, Société Intercopie, est claire : il n'est plus possible de soulever un moyen relevant d'une cause juridique distincte après l'expiration du délai de recours contentieux.

Concrètement, en excès de pouvoir il y a d'un côté la légalité interne et de l'autre la légalité externe. Cela veut dire que si le requérant n'a invoqué qu'un moyen de légalité interne (exemple erreur de droit), passé le délai de recours contentieux, il ne pourra plus en cours d'instance invoquer un moyen relevant de la légalité externe. La seule possibilité d'échapper à cette irrecevabilité est l'invocation d'un moyen d'ordre public relevant de la légalité externe (incompétence de l'auteur de l'acte).

La sévérité de la jurisprudence Intercopie se manifeste par l'irrecevabilité des moyens fondés sur une cause juridique nouvelle et tardivement invoqués (c'est-à-dire en dehors du délai de recours contentieux) même s'appuyant sur des circonstances révélées postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux.

La décision du Conseil d'État, Compagnie financière et industrielle des autoroutes, en date du 3 mars 1993 est très claire sur ce point : « *Considérant que la requête sommaire et le mémoire complémentaire présentés par la société requérante ne contenaient que des moyens relatifs à la légalité interne du décret attaqué ; que si, dans son mémoire en réplique, enregistré le 23 octobre 1991, la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE) a soulevé le moyen tiré de ce que le décret attaqué serait intervenu sur une procédure irrégulière, ce moyen, relatif à la légalité externe du décret attaqué et énoncé dans un mémoire enregistré après l'expiration du délai de recours contentieux, alors même que les circonstances sur lesquelles s'appuie ce moyen n'ont été révélées à la société requérante que par un mémoire en défense produit par l'administration postérieurement à l'expiration du délai de recours, est irrecevable* ».

La formulation de nouveaux moyens est ainsi restreinte par le principe selon lequel le requérant ne peut plus changer le fondement de droit invoqué à l'appui de son action. À l'exception des moyens d'ordre public encore une fois qui peuvent être invoqués à tout moment de l'instance, ne sont désormais recevables que les moyens

qui ne reposent pas sur des causes juridiques distinctes de celles dont procèdent les moyens formulés avant l'expiration du délai.

En effet, la présentation par un requérant, dans un mémoire produit après l'expiration du délai de recours (par exemple, et le plus souvent, dans un mémoire en réplique), d'un moyen reposant sur une cause juridique distincte de la ou des causes juridiques fondant le ou les moyens seuls présentés dans le délai constitue une « *demande nouvelle* » non recevable.

La prudence commande ainsi au requérant de ne négliger aucune des causes juridiques sur lesquelles il pourrait utilement fonder ses prétentions, ce qui lui permettra ensuite, après l'expiration du délai, de présenter et lier valablement et éventuellement d'autres moyens procédant de ces causes juridiques. Pour prendre l'exemple du contentieux de l'excès de pouvoir, il suffit pour cela au requérant de formuler dans le délai au moins un moyen de légalité externe et un moyen de légalité interne pour être en première instance et en appel recevable à invoquer tout autre moyen qui lui apparaîtrait utile, se rattachant à l'une ou l'autre de ces deux causes juridiques. Le requérant a donc tout intérêt à soulever, dans le délai de recours contentieux, au moins un moyen de légalité interne et un moyen de légalité externe. Ce faisant, le requérant se garde la possibilité de développer son argumentation et de l'enrichir.

IV. La demande en appréciation de régularité

Les tribunaux administratifs de Bordeaux, Montpellier, Montreuil et Nancy expérimentent la procédure de demande en appréciation de régularité, aux termes du décret n° 2018-1082 du 4 décembre 2018. Cette innovation issue de la loi ESSOC du 10 août 2018 vise à renforcer la sécurité juridique **en permettant à l'auteur d'un acte administratif de demander au tribunal administratif d'apprécier la légalité externe de sa décision.**

L'expérimentation doit durer trois ans à compter de la parution du décret. Celui-ci fixe également une liste de sept types d'actes qui peuvent faire l'objet d'un tel recours :

- Les déclarations d'utilité publique (DUP) et leurs prorogations ;
- Les arrêtés d'ouverture de l'enquête publique préalable à une DUP ;
- Les arrêtés d'ouverture d'une enquête parcellaire ;
- Les DUP en matière d'opérations de restauration immobilière (art. L. 313-4-1 du code de l'urbanisme) ;
- Les arrêtés préfectoraux créant une zone d'aménagement concerté ;
- Les arrêtés déclarants insalubres des locaux d'habitation (art. L. 1331-25 du code de la santé publique) ;
- Les arrêtés déclarant un immeuble insalubre à titre irrémédiable (art. L. 1331-28 du code de la santé publique).

Le mécanisme prévoit que les tiers ne pourront plus contester l'irrégularité externe de l'acte si le juge lui accorde un « brevet de légalité ». Ils doivent donc pouvoir intervenir dans l'instance. C'est pourquoi l'auteur de la décision doit procéder à la publicité de son recours, dans les mêmes conditions que celles applicables à l'acte en cause, sous peine d'inopposabilité aux tiers de la décision du juge. Les tiers ont alors deux mois pour intervenir par mémoire distinct et limité à l'appréciation de la légalité externe. Le tribunal a six mois pour statuer. Sa décision n'est susceptible que de pourvoi en cassation, de la part de l'auteur de la demande et des intervenants.

SOUS-SECTION II : LES MOYENS RELEVANT DU PLEIN CONTENTIEUX

En plein contentieux, il est plus délicat de déterminer ou de lister les moyens relevant de telle ou telle cause juridique car contrairement à l'excès de pouvoir, il n'y a pas de cadre prédéterminé de l'argumentation possible des parties et chaque moyen peut même constituer à lui seul une cause juridique (I). Aussi, plus que de moyen à proprement parler, en plein contentieux on parlera plus volontiers de cause juridique de la demande. C'est pour cette raison qu'il est plus difficile pour le requérant du plein contentieux d'échapper aux effets de la cristallisation du débat contentieux à l'expiration du délai de recours contentieux (II).

I. Pluralité de moyens en plein contentieux (impossible à lister)

En plein contentieux, chaque moyen constitue presque à lui seul une cause juridique.

Il est impossible comme en REP de distinguer de manière aussi claire et exhaustive les causes juridiques et chaque moyen relevant de ces causes en plein contentieux.

Donnons tout de même quelques exemples.

Dans le domaine de la responsabilité hospitalière qui relève du plein contentieux subjectif, il existe plusieurs causes juridiques pouvant servir de fondement à la demande indemnitaire. C'est le cas par exemple de la faute dans le fonctionnement du service public hospitalier, de l'erreur médicale, du manquement au devoir d'information ou encore de la responsabilité sans faute en cas d'accident sanitaire.

Dans le contentieux des dommages de travaux publics, le requérant peut introduire son action en responsabilité en se fondant, par exemple, sur le défaut d'entretien normal de l'ouvrage public, sur la responsabilité sans faute du maître d'ouvrage ou encore sur la faute que les services municipaux auraient commise en ne prévenant pas à temps de l'état défectueux d'une chaussée.

Dans le contentieux électoral, plein contentieux objectif, la notion de cause juridique fait l'objet d'une acception très étroite traduite par la notion même de « grief » ; il y a donc autant de causes juridiques que de « grief » (la notion de moyen s'en trouvant même occultée).

En matière fiscale, **dans le contentieux de l'assiette de l'impôt**, l'article L. 199 C du Livre des procédures fiscales dispose que : « *L'administration, ainsi que le contribuable dans la limite du dégrèvement ou de la restitution sollicitée, peut faire valoir tout moyen nouveau, tant devant le tribunal administratif que devant la cour administrative d'appel, jusqu'à la clôture de l'instruction. Il en est de même devant le tribunal judiciaire et la cour d'appel* ».

Dans ce contentieux, les moyens relatifs à la procédure d'imposition, les moyens relatifs au bien-fondé de l'impôt et les moyens relatifs aux pénalités sont regardés, du fait de cet article L. 199 C du LPF, comme appartenant tous à la **même cause juridique**. Ainsi, si par exemple un moyen fondé sur l'irrégularité de la procédure d'imposition est soulevé dans le délai de recours contentieux, un autre moyen fondé sur le bien-fondé de l'impôt ou sur les pénalités appliquées pourra être soulevé jusqu'à la clôture de l'instruction. On échappe à la jurisprudence Intercopie.

II. La cristallisation du débat contentieux en plein contentieux

En excès de pouvoir comme en plein contentieux, l'expiration du délai de recours contentieux en cours d'instance (généralement deux mois) a pour conséquence de cristalliser le débat contentieux dans ses principaux éléments (parties, causes, objet).

C'est en matière contractuelle que le Conseil d'État a commencé par faire application de la notion de cause dans sa décision du 16 mai 1924 Jourda de Vaux. La juridiction suprême a jugé en effet à cette occasion qu'un requérant ne peut engager la responsabilité d'une personne publique en se fondant d'abord sur la méconnaissance de ses obligations contractuelles puis ensuite exciper de la nullité du contrat. Il s'agit là de deux causes distinctes : pour pouvoir s'en prévaloir, il faut les invoquer avant l'expiration du délai de recours contentieux. Constituent aussi deux causes juridiques distinctes, des moyens fondés sur l'imprévision et des moyens fondés sur l'inexécution par l'autre partie de ses obligations contractuelles (**CE 10 févr. 1950, Ville de**

Commercy). Aussi, l'une de ces causes ne pourra être invoquée pour la première fois après l'expiration du délai de recours contentieux.

Tout passage de la responsabilité contractuelle à la responsabilité quasi délictuelle vaut aussi changement de cause à l'expiration du délai de recours contentieux. La seconde demande est donc jugée irrecevable si elle a été déposée hors délai, c'est-à-dire après l'expiration du délai de recours contentieux (**CE 13 novembre 1936, Pichelin et autres ; CE, 4 novembre 1970, Boyer**).

Dans le contentieux électoral, et en conséquence de ce qui précède, aucun grief nouveau n'est recevable après l'expiration du délai de recours contentieux sauf les griefs d'ordre public qui peuvent être soulevés à tout moment après l'expiration du délai. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Lyon a pu considérer que le grief tiré de ce qu'une inscription irrégulière sur une liste électorale constituant une manœuvre de nature à altérer les résultats d'un scrutin est différent de celui visant à constater la régularité de l'inscription et par conséquent, relève d'une cause juridique distincte irrecevable, passé le délai de recours (**CAA de Lyon, 29 décembre 1995, Reynouard**). Sont aussi des « griefs » distincts et donc irrecevables, passé le délai de recours contentieux, l'inéligibilité d'un candidat, l'irrégularité du vote d'un électeur (**CE, 4 janvier 1964, Élections à la chambre de commerce de Toulon**) ou encore la violation du secret du vote (**CE, 15 juillet 1958, Élections municipales de L'entre-Deux**).

En conclusion, qu'il s'agisse du plein contentieux ou de l'excès de pouvoir, le requérant doit être très vigilant sur les fondements juridiques invoqués à l'appui de ses conclusions. Il est vivement conseillé d'invoquer des moyens se rattachant à des causes juridiques distinctes à l'intérieur du délai de recours contentieux pour éviter de subir de manière trop forte les effets de la cristallisation du débat contentieux même si l'invocation de moyens d'ordre public sera toujours possible jusqu'à la clôture de l'instruction, y compris pour la première fois en appel et en cassation.

SOUS-SECTION III : LA CRISTALLISATION DES MOYENS PAR ORDONNANCE DU JUGE

La règle de la cristallisation du contentieux exposée ci-avant en excès de pouvoir et en plein contentieux interdit, après l'expiration du délai de recours contentieux, d'invoquer de nouveaux moyens se rattachant à une cause juridique nouvelle. En revanche, elle n'interdit pas de soulever de nouveaux moyens se rattachant à la même cause juridique.

L'article R. 611-7-1 du CJA institue, quant à lui, une règle procédurale plus stricte : par ordonnance, le juge peut fixer une date au-delà de laquelle il n'est plus possible d'invoquer de nouveaux moyens, et ce même s'ils se rattachent à la même cause juridique que ceux soulevés dans le délai de recours contentieux.

Toutefois, il sera toujours possible de soulever un moyen d'ordre public après cette date.

L'article R. 611-7-1 du CJA dispose que :

« Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut, sans clore l'instruction, fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux.

Les lettres remises contre signature portant notification de cette ordonnance ou tous autres dispositifs permettant d'attester la date de réception de cette ordonnance sont envoyés à toutes les parties en cause un mois au moins avant la date mentionnée au premier alinéa.

Le président de la formation de jugement, ou le président de la chambre, peut retirer l'ordonnance prise sur le fondement du premier alinéa par une décision qui n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours. Cette décision est notifiée dans les formes prévues au deuxième alinéa ».

Le Conseil d'État a précisé s'agissant de cet article que :

« Il résulte de l'article R. 611-7-1 du CJA que, lorsqu'il considère qu'une affaire est en état d'être jugée, le président d'une formation de jugement d'un tribunal administratif peut, par ordonnance, fixer, dans le cadre de l'instance et avant la clôture de l'instruction, une date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux. Le pouvoir ainsi reconnu au président de la formation de jugement est limité à l'instance pendante devant la juridiction à laquelle il appartient. Cette ordonnance perd son objet et cesse de produire ses effets avec la clôture de l'instruction dans le cadre de cette instance. Il s'ensuit qu'en cas d'appel, l'usage de la faculté prévue par l'article R. 611-7-1 du

CJA est sans incidence sur la recevabilité des moyens que peuvent soulever les parties à l'appui de leurs conclusions d'appel » (Avis du CE 13 févr. 2019, req. n° 425568).

SOUS-SECTION IV : LES MOYENS D'ORDRE PUBLIC

Après avoir étudié la qualification de moyen d'ordre public (I), nous verrons les conséquences procédurales de cette qualification (II).

I. La qualification de moyen d'ordre public

Si le domaine des moyens d'ordre public est très vaste, deux grandes catégories peuvent être dégagées : ceux relatifs à la procédure juridictionnelle et aux règles de compétence (exemples : constatation d'un non-lieu à statuer ; incompétence du juge ; irrecevabilité de la requête, quelle que soit sa nature ; composition irrégulière de la formation de jugement ayant statué en première instance) et ceux relatifs au fond du droit, c'est-à-dire à la matière litigieuse. Ce sont ces derniers moyens dits substantiels qui retiennent ici toute l'attention.

En principe, l'action du juge administratif est enfermée dans le cadre de l'instance tel que voulue et fixée par les parties (règle de l'interdiction de statuer *ultra petita*). Le juge ne peut s'en évader malgré le caractère inquisitorial de la procédure. Cependant, le juge administratif est soumis à un autre impératif : préserver l'ordre public. Ainsi lui est reconnu le pouvoir de soulever d'office des moyens non invoqués par les parties et donc de modifier les limites de l'instance.

Plusieurs auteurs ont dressé une liste des moyens d'ordre public invocables par le juge à tout moment de la procédure. Il s'agit notamment :

- De l'incompétence de l'auteur de l'acte
- De la méconnaissance du champ d'application de la loi (**CE, Sect., 11 janvier 1991, SA Morgane**)
- De la méconnaissance des lois d'amnistie (**CE, Sect., 22 janvier 1961, R.**)
- De la méconnaissance de l'autorité absolue de la chose jugée particulièrement celle qui s'attache à l'annulation d'un acte administratif (**CE, 6 juin 1958, Ch. com. Orléans**)
- De l'inexistence juridique d'une décision regardée comme « *nulle et de nul effet* » (**CE, 5 mai 1969, Préfet de Paris et ministre de l'Intérieur c/ Synd. chrétien préfecture Seine, Assistance publique et Crédit municipal et a.**)
- De la question de savoir si, pour aliéner un chemin rural, la commune a recours à d'autres procédures que la vente, seule autorisée par l'article 69 du code rural (**CE, 6 juill. 1983, D.**)
- Du problème relatif à la date d'entrée en vigueur d'un décret, dans le cas où la loi a prévu une entrée en vigueur rétroactive (la rétroactivité illégale des actes individuels n'est, elle, pas soulevée d'office : **CE, 6 mai 1983, C.**)
- Du moyen tiré de ce que l'autorité administrative a infligé une sanction disciplinaire non prévue à l'échelle des peines fixée par le statut est un moyen d'ordre public dans le contentieux de la fonction publique (**CE, 24 nov. 1982, ministre des transports**)
- Le moyen tiré de la circonstance qu'à la date à laquelle le certificat d'urbanisme attaqué a été délivré le projet de P.O.S. n'avait pas été publié et n'était, par suite, pas opposable est un moyen d'ordre public en contentieux de l'urbanisme (**CE, 6 juillet 1988, SARL Les Résidences de la Plage**) comme celui tiré de la non-indication des raisons des dépassements autorisé du POS (**CE, 30 janvier 1991, Ville de Moulin**) ou encore le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme (**CE, 20 septembre 1991, Commune de Villars de Lans**).

Se plaçant non plus seulement sur le terrain de la légalité mais sur le terrain du plein contentieux, le juge administratif doit également soulever d'office la **responsabilité sans faute en matière de responsabilité administrative** (**CE, 25 octobre 1993, Commune de Collonge sous Salève**) qui est également un moyen d'ordre public. En revanche, celui tiré de la responsabilité fondée sur l'enrichissement sans cause n'est pas d'ordre public : **CAA Paris, 25 juillet 1996, Entreprise générale de la construction métallique**).

Toutes les questions relatives à la compétence des autorités administratives étant d'ordre public, elles peuvent être soulevées d'office aussi bien en excès de pouvoir qu'en plein contentieux (**CE, 13 juillet 1961, Société d'Entreprises générales pour la France et ses colonies**).

Dès lors qu'une contestation propre aux pénalités a été présentée au juge de l'impôt, il appartient à celui-ci d'examiner d'office s'il y a lieu de faire application de la loi répressive nouvelle plus douce (**CE, Avis, J.O. du 2 mai 1996**).

En matière de marchés et contrats, le juge soulève d'office la nullité d'un marché de travaux publics passé en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics exigeant l'appel à la concurrence (**CE, 29 janv. 1982, M.**).

En ce qui concerne l'argumentation en défense, le juge oppose d'office au requérant l'argument en défense tiré de ce qu'une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas (**CE, Sect., 19 mars 1971, Mergui**).

II. Les conséquences procédurales de la qualification de moyen d'ordre public

Sauf exceptions (**B**), le juge administratif est contraint de soumettre le moyen d'ordre public qu'il relève d'office au principe du contradictoire (**A**).

A. L'obligation de soumettre le « MOP » au contradictoire

L'article R. 611-7 du CJA dispose que :

« Lorsque la décision lui paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué ».

Il résulte de ces dispositions que **lorsqu'il entend soulever d'office un moyen d'ordre public (« MOP ») et baser sa décision sur ce moyen d'ordre public, le juge administratif doit, pour respecter le principe du contradictoire, communiquer aux parties le moyen en question pour recueillir leurs observations.**

Il est à noter que le fait qu'une ordonnance de clôture de l'instruction ait été prise avant que le juge n'informe les parties de son intention de soulever d'office un « MOP » n'a pas pour effet d'empêcher les parties de répondre à ce moyen d'ordre public après la date de clôture de l'instruction. À défaut, le principe du contradictoire n'aurait plus d'effet utile.

Toutefois, dans ce cas, le fait que le juge demande aux parties de présenter leurs observations sur le « MOP » relevé d'office n'a pas pour effet de rouvrir l'instruction. La communication par le juge, à l'ensemble des parties, des observations reçues sur ce « MOP » relevé d'office n'a pas non plus par elle-même pour effet de rouvrir l'instruction, y compris dans le cas où, par l'argumentation qu'elle développe, une partie doit être regardée comme ayant expressément repris le moyen énoncé par le juge et soulevé ainsi un nouveau moyen (**CE Sect., 25 janvier 2021, req. n° 425539, publié au recueil**).

B. Les exceptions à l'obligation de soumettre le « MOP » au contradictoire

Il résulte du **second alinéa de l'article R. 611-7 du CJA** que l'obligation de soumettre le « MOP » au contradictoire ne s'impose pas au juge administratif dans certaines circonstances.

Premièrement, lorsqu'il prend une ordonnance afin de :

- Prendre acte d'un désistement d'action ou d'instance
- Rejeter la requête comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître
- Constater un non-lieu à statuer
- Rejeter la requête comme étant entachée d'une irrecevabilité manifeste non susceptible de régularisation ou bien non régularisée

Deuxièmement, lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine et que la juridiction décide ainsi qu'il n'y a pas lieu à instruction.

CHAPITRE II : L'INSTRUCTION

L'instruction ou la procédure d'instruction est secrète (**SECTION I**), écrite (**SECTION II**), inquisitoriale (**SECTION III**) et contradictoire (**SECTION IV**).

SECTION I : LE CARACTÈRE SECRET

Même si les débats ont lieu en audience publique, les tiers n'ont pas la possibilité de prendre connaissance des mémoires des parties.

Comme l'a précisé le **Conseil d'État dans sa décision Zurmely du 7 juin 2000** « *aucun principe général du droit, non plus que les stipulations de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n'impose la publicité de la procédure préalable d'instruction* ».

SECTION II : LE CARACTÈRE ÉCRIT

Même si elle fait aujourd'hui une place plus grande que par le passé à l'oralité des débats grâce au développement des référés, il n'en reste pas moins que la procédure administrative contentieuse est « essentiellement » une procédure écrite (**CE, 17 mai 1968, Andrei**).

Elle donne lieu à la rédaction de mémoires qui sont échangés par les parties. Toutes les pièces doivent figurer dans les mémoires qui sont échangés.

Les plaidoiries, lorsqu'elles ont lieu (la procédure étant écrite, les parties se réfèrent souvent à leurs écritures), ne peuvent que préciser le contenu des mémoires et pièces, sans possibilité de soulever de nouveaux moyens.

Écrite, la procédure n'en est pas pour le moins dématérialisée. En effet, l'usage de Télérecours s'est généralisé.

Enfin, c'est parce que la procédure est écrite que l'absence des parties à l'audience n'entraîne aucune conséquence sur la régularité du jugement (**CE, 19 avril 1964, Poncin**) et que les observations formulées par les avocats des parties ou par les parties elles-mêmes lorsqu'elles ne sont pas représentées par un avocat n'ont pas à être reprises dans les visas par le juge (**CE, 22 décembre 1965, Vialle**).

SECTION III : LE CARACTÈRE INQUISITORIAL

Contrairement à la procédure civile, qui présente un caractère accusatoire, la procédure administrative est une procédure inquisitoriale. En d'autres termes, c'est le juge, et non les parties, qui commande la marche du procès.

Cette différence fondamentale s'observe d'abord du point de vue de la technique de saisine du juge. Ainsi, **l'article R. 411-1 du CJA** prévoit que « *la juridiction est saisie par requête* » ; ce qui signifie que le requérant s'adresse directement au juge (cf. *supra*).

Il est rappelé également qu'au seuil de l'instance, le juge a l'obligation de mettre en cause toute personne directement intéressée par la requête dont il est saisi afin que cette dernière puisse se défendre (cf. *supra*).

De manière générale, le partage des initiatives entre juge et parties peut être examiné sur un double terrain : celui des éléments de l'instance (ou du litige) et celui du déroulement du procès. Les parties sont, en principe, maîtresses de la matière litigieuse ; le juge, lui, est maître du procès. L'accomplissement des actes (mémoires en demande et en défense) et des formalités relève de la compétence des parties alors que le bon déroulement du procès relève, lui, de la compétence du juge administratif.

Le juge doit rester neutre quant à la délimitation du litige et des prétentions sans être pour autant passif comme en témoigne le fait qu'il a l'obligation de soulever d'office les moyens d'ordre public (cf. *supra*).

De même, le juge doit toujours inviter à régulariser une requête avant de la déclarer irrecevabilité, à condition bien sûr que cette régularisation soit possible et permise (cf. *supra*).

Si les parties peuvent demander au juge de prendre des mesures d'instruction, ce dernier n'est toutefois pas contraint d'accéder à leur demande.

Le juge peut « *exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir la conviction du juge et de permettre la vérification des allégations des requérants* » (CE Ass., 28 mai 1954, Barel et a.). Le juge peut notamment exiger de l'administration qu'elle lui fasse connaître les motifs de sa décision (V. également CE, 29 octobre 2013, M.A.B c. Conseil supérieur de la Magistrature).

Si la charge de la preuve appartient en principe au requérant, le juge administratif s'octroie la possibilité de renverser la charge de la preuve. Dans sa **décision Cordière du 26 novembre 2012**, le Conseil d'État a ainsi rappelé qu'il appartient au juge « *de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties* ». Dans le cadre de son office, s'il peut « *écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance* ». Le cas échéant, il revient au juge « *avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du requérant* ».

Le juge fixe lui-même les délais de production, les mesures d'instruction, la date de clôture de l'instruction et celle de l'audience.

Selon l'**article R. 611-10 du CJA**, « *sous l'autorité du président de la formation de jugement à laquelle il appartient, le rapporteur fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires. Il peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige* » (pour les cours administratives d'appel : art. R. 611-16 et s., pour le Conseil d'État : R. 611-20 et s.).

C'est le juge encore qui communique les pièces et les écritures à la partie adverse. Aux termes de l'**article R. 611-1 du CJA** :

« (...) La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-3, R. 611-5 et R. 611-6.

***Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux* »**

Le juge a l'obligation de communiquer le premier mémoire en défense, même si l'administration n'apporte rien pour la solution du litige. En prévoyant expressément au **troisième alinéa de l'article R. 611-1** que « *les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux* », le Code a clairement voulu distinguer les mémoires qui doivent être obligatoirement communiqués aux parties et ceux qui, au contraire, n'ont pas à être communiqués par le juge.

SECTION IV : LE CARACTÈRE CONTRADICTOIRE

En vertu de l'article L. 5 du CJA, l'instruction des affaires est contradictoire.

Le principe du contradictoire, aussi fondamental qu'il soit, n'est pas un principe sans limites. En effet, comme expliqué précédemment, une fois les premiers actes de procédure communiqués (requête avec éventuellement mémoire complémentaire et mémoire en défense), le contradictoire n'impose pas de procéder à une communication systématique des productions postérieures. La communication des écritures postérieures à la requête, au mémoire complémentaire annoncé dans la requête et au premier mémoire en défense, n'est exigée que si elles apportent des éléments nouveaux. Si le Conseil d'État censure l'irrégularité d'un jugement parce que le Tribunal administratif s'est fondé sur un document qu'il n'a pas communiqué aux parties, il faut en déduire que ce document comportait des éléments nouveaux (CE 22 mai 1974, Laporte).

Le principe du contradictoire impose que l'ensemble des éléments de l'affaire à juger soient connus par les parties qui doivent avoir la possibilité d'en discuter. Il s'agit d'un « principe général applicable à toutes les juridictions administratives » (CE, 20 juin 1913, Téry) qui constitue, selon le Conseil constitutionnel, le corollaire du principe constitutionnel du respect des droits de la défense (CC, 29 décembre 1989, n° 89-268 DC, Loi de finances pour 1990). Il constitue également l'un des principaux aspects du droit à un procès équitable défini par l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Une des conséquences les plus importantes du principe du contradictoire est l'impossibilité pour le juge administratif de retenir d'office un moyen d'ordre public pour déclarer irrecevable la requête ou la rejeter au fond sans avoir au préalable communiqué aux parties le moyen en question pour recueillir leurs observations (**art. R. 611-7 du CJA**). Le principe du contradictoire a donc vocation à s'appliquer tout au long de la procédure d'instruction.

En revanche, le Conseil d'État s'oppose à ce que les parties aient connaissance des conclusions du rapporteur public avant leur prononcé (**CE, 29 juillet 1998, Esclatine**). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans sa **décision APBP c. France du 21 mars 2002**, que le fait que les parties puissent répliquer après l'audience aux conclusions du rapporteur public par une note en délibéré rédigée dans un délai suffisant contribue au respect de ce principe. Cette jurisprudence a été reprise à son compte par le Conseil d'État qui veille à ce que le juge prenne connaissance de la note en délibéré avant de rendre sa décision (**CE, 12 juillet 2002, Leniau**).

CHAPITRE III : LA FIN DE L'INSTRUCTION ET LES PRÉLIMINAIRES DU JUGEMENT

Une fois que le juge estime être en mesure de trancher l'affaire, c'est-à-dire une fois que l'affaire est en état d'être jugée, le juge fixe la date de clôture de l'instruction (**SECTION I**) et celle de l'audience (**SECTION II**). Une fois que l'affaire a été appelée en audience, vient la mise en délibéré (**SECTION III**).

SECTION I : LA CLÔTURE DE L'INSTRUCTION

Devant le Conseil d'État, la clôture de l'instruction peut intervenir :

- Au cours de l'audience publique : « *soit après que les avocats au Conseil d'État ont formulé leurs observations orales, soit, en l'absence d'avocat, après appel de l'affaire à l'audience* » (**art. R. 613-5 alinéa 1 du CJA**).
- Ou après ordonnance de clôture de l'instruction : « *Le président de la chambre chargée de l'instruction peut toutefois, par ordonnance, fixer la date à partir de laquelle l'instruction sera close. Cette ordonnance n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours* » (**art. R 613-5 alinéa 2 du CJA**)

Devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la clôture de l'instruction peut également intervenir selon deux modalités :

- La fin de l'instruction est souvent matérialisée par l'envoi d'une **ordonnance de clôture d'instruction** qui en fixe la date et l'heure. Passée cette date, les parties ne sont plus autorisées à produire. L'ordonnance de clôture est notifiée au moins quinze jours avant la date à laquelle la clôture prend effet (**art. 613-1 du CJA**).
- Il arrive parfois qu'aucune ordonnance de clôture ne soit prise par le tribunal ou la cour. Dans ce cas, la règle est qu'en l'absence d'une telle ordonnance, **l'instruction est close automatiquement trois jours francs avant la date de l'audience** (**art. R. 613-2 du CJA**).

Lorsque les parties déposent un mémoire de dernière minute, c'est-à-dire peu de temps avant la clôture, la clôture de l'instruction pourra être différée si le juge estime que ledit mémoire mérite d'être communiqué en vertu du principe contradictoire en ce qu'il apporte de nouveaux éléments, non débattus jusqu'à présent, qui sont utiles à la solution du litige.

Lorsque les parties déposent un mémoire après la clôture de l'instruction, celui-ci ne sera en principe pas communiqué. Toutefois, le juge devra en prendre connaissance et viser ce mémoire dans son jugement (**CE, Sect., 5 décembre 2014, Lassus**). Si le juge estime que le mémoire produit après la clôture de l'instruction mérite d'être communiqué, il pourra là encore rouvrir l'instruction. La réouverture de l'instruction par le juge est donc toujours possible.

SECTION II : L'AUDIENCE

Aux termes de l'article L. 6 du CJA : « les débats ont lieu en audience publique » (I). La première étape de l'audience consiste, pour le greffier d'audience (appelé secrétaire de la séance, au Conseil d'État), à appeler chaque affaire en mentionnant les parties présentes ou représentées. Une fois que l'affaire est appelée, interviennent le rapporteur et le rapporteur public (ancien commissaire du gouvernement) (II).

I. L'exigence d'une audience publique

L'exigence d'une audience publique est ancienne. En ce qui concerne le Conseil d'État, c'est dès 1831 que les séances du contentieux ont lieu publiquement.

L'exigence d'une audience publique découle de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue **publiquement** par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale... Le jugement doit être rendu publiquement* ».

Les stipulations de l'article 6 § 1 comportent néanmoins expressément une série de motifs (ordre public, moralité, protection de la vie privée, etc.) pour lesquels le juge peut déroger au principe de la publicité de l'audience : c'est le **huis clos**.

L'article L. 731-1 du CJA dispose s'agissant du huis-clos que :

« Par dérogation aux dispositions de l'article L. 6, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public, si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige ».

Le juge de cassation vérifie si les conditions du huis clos sont réunies (CE, 6 décembre 2006, Titon).

En matière d'urgence, le juge est traditionnellement libre d'apprécier s'il y a lieu de convoquer une audience publique, ou si, au contraire, les impératifs de l'urgence et les éléments dont il dispose dans le dossier permettent de s'en affranchir (CE, 19 février 1965, Souris).

Cette latitude d'action est limitée aujourd'hui car de plus en plus de textes prévoient l'obligation d'une audience publique. Il en est ainsi du **référé-suspension et du référé-liberté (art. L. 522-1 du CJA)**.

L'audience publique n'a toutefois pas lieu lorsque le juge rejette la demande par une ordonnance dite « de tri » :

« Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 » (art L. 522-3 du CJA).

En matière de reconduite à la frontière où le juge doit statuer dans les 72 heures, l'urgence ne fait pas obstacle à ce que l'audience soit publique (art. R. 776-21 du CJA).

Sauf circonstances particulières, l'audience a lieu au siège de la juridiction et aux jours et heures ouvrables. Toutefois, l'urgence peut justifier que l'audience ait lieu un samedi ou un dimanche (CE, 17 mai 1995, Bungudi). C'est le cas, par exemple, en matière de reconduite à la frontière, le juge ne disposant alors que d'un délai de 72 heures pour statuer (art. L. 776-1 du CJA). Dans cette matière, les textes prévoient également le déplacement géographique de l'audience, le magistrat pouvant « *se transporter au siège de la juridiction la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu* ». Cette dernière disposition n'a, semble-t-il, été que rarement mise en œuvre.

II. Intervention du rapporteur et du rapporteur public

Le rapporteur présente son rapport **(A)** puis le rapporteur public lit ses conclusions sur l'affaire **(B)**.

A. Le rapport du rapporteur

Le rapport est présenté, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, par un « *membre de la formation de jugement* », lorsque la juridiction siège en audience collégiale ou par le magistrat délégué, lorsque celui-ci assure des fonctions de juge unique.

Lorsqu'il présente son rapport à l'audience, le rapporteur de l'affaire, qui a en principe été désigné dès l'enregistrement de la requête, aura auparavant participé à l'instruction, étudié le dossier et l'aura transmis au rapporteur public.

La pratique du rapport présenté à l'audience est très variable :

- Certains magistrats lisent les « visas » du futur jugement, alors que d'autres se bornent à évoquer synthétiquement les arguments des parties ou à exposer sommairement les principales questions de droit que l'affaire présente à juger.
- Devant le Conseil d'État, le rapporteur se limite à la mention des conclusions de la requête et des mémoires. Cette pratique gagne peu à peu les tribunaux et les cours.

Le seul vrai intérêt du rapport au cours de l'audience est qu'il permet aux parties de vérifier que leurs mémoires et le contenu de ceux-ci ont bien été étudiés par le rapporteur.

B. Les conclusions du rapporteur public

Avant le **décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions**, le rapporteur public s'appelait commissaire du gouvernement.

Le commissaire du gouvernement avait vu son rôle, déjà décrit dans l'arrêt Gervaise (**CE, 10 juillet 1957**), explicité de manière très claire et complète par le Conseil d'État dans sa décision **Esclatine** en date du 29 juillet 1998 : « *Le commissaire du gouvernement, qui a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient, prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction (...); il participe à la fonction de juger dévolue à la juridiction dont il est membre* ».

Le rôle et l'indépendance du rapporteur public ont été prévus par le législateur à l'**article L. 7 du CJA** qui dispose que : « **Un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent** ».

Historiquement, la participation du commissaire du gouvernement à la fonction de juger le conduisait traditionnellement à assister également au délibéré mais sans participer au vote (**CE, 5 mai 1999, Freymuth**). Cette ancienne pratique a été sanctionnée par la CEDH, dans son arrêt **Kress** du 7 juin 2001. La Cour a jugé que la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement (au Conseil d'État, en l'espèce) constituait une violation de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH sans pour autant que soient remises en cause son existence et son intervention au cours de l'audience publique.

L'arrêt Kress a pourtant eu des conséquences sur le déroulement de l'audience devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. En effet, dans la mesure où le rapporteur public n'est plus présent lors du délibéré, la formation de jugement doit connaître ses conclusions lors de l'audience. Cela

nécessite désormais que toutes les affaires inscrites au rôle de l'audience soient appelées afin que le rapporteur public puisse présenter ses conclusions sur chaque affaire et ce même si, pour certaines affaires, aucune partie n'est présente ou représentée à l'audience.

Concernant l'ordre des prises de parole à l'audience, il varie selon la juridiction :

- Pour le Conseil d'État : « *Après le rapport, les avocats au Conseil d'État représentant les parties peuvent présenter leurs observations orales. Le rapporteur public prononce ensuite ses conclusions. Les avocats au Conseil d'État représentant les parties peuvent présenter de brèves observations orales après le prononcé des conclusions du rapporteur public* » (**art. R. 733-1 du CJA**).
- Pour les TA et CAA : « *Après le rapport qui est fait sur chaque affaire par un membre de la formation de jugement ou par le magistrat mentionné à l'article R. 222-13, le rapporteur public prononce ses conclusions lorsque le présent code l'impose. Les parties peuvent ensuite présenter, soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, soit par un avocat, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites* » (**art. R. 732-1 du CJA**).

Par un arrêt du 4 juin 2013, **Marc-Antoine c/ France**, la Cour européenne a validé l'ensemble du dispositif légal concernant le rapporteur public, estimant que cette « *particularité procédurale* » permet aux justiciables de « *saisir la réflexion de la juridiction pendant qu'elle s'élabore et de faire connaître leurs dernières observations avant que la décision ne soit prise* ».

L'article **R. 732-1-1 du CJA** prévoit que le rapporteur public peut être **dispensé de prononcer des conclusions** dans les matières suivantes :

- Permis de conduire ;
- Refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;
- Naturalisation ;
- Entrée, séjour et éloignement des étrangers, à l'exception des expulsions ;
- Taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties afférentes aux locaux d'habitation et à usage professionnel ainsi que contribution à l'audiovisuel public ;
- Prestation, allocation ou droit attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi.

On notera que la dispense ne peut intervenir que sur la proposition du rapporteur public ; ce qui signifie que celui-ci n'est jamais empêché de conclure s'il le juge utile.

Le rapporteur public exprime un **avis motivé sur la solution du litige**.

Ses conclusions ne sont pas soumises au principe du contradictoire et n'ont donc pas à faire l'objet d'une communication préalable aux parties (**CE, 29 juillet 1998, Esclatine**) ; cette analyse ayant été adoptée par la CEDH elle-même dans son arrêt **Kress** du 7 juin 2001. Pour fonder cette solution, la Cour a retenu deux motifs :

- les avocats ont connaissance avant l'audience du sens général des conclusions du rapporteur public (**art. R. 711-3 du CJA**)
- les parties peuvent répliquer aux conclusions par une note en délibéré.

À la fin de l'audience, le président indique que l'affaire est mise en délibéré (il ajoute, quand c'est possible, le délai prévisible jusqu'à la date de lecture de la décision).

SECTION III : LA MISE EN DÉLIBÉRÉ

Durant le délibéré des juges (I), les parties peuvent produire une note en délibéré (II).

I. Le délibéré des juges

Le délibéré des juges est secret (art. L. 8 du CJA).

Les personnes qui, à un titre quelconque, participent ou assistent au délibéré sont soumises à l'obligation d'en respecter le secret sous peine des sanctions visées par l'article 226-13 du Code pénal (**art. R. 731-5 du CJA**).

II. La note en délibéré

À l'issue de l'audience, toute partie à l'instance peut adresser au président de la formation de jugement une note en délibéré (art. R. 731-3 du CJA).

Depuis la **décision Leniau (CE, 12 juillet 2002)**, la note en délibéré doit être expressément visée dans la décision qui sera rendue par la juridiction. Le Conseil d'État précise, dans cette jurisprudence, les obligations du juge :

« Lorsqu'il est saisi, postérieurement à la clôture de l'instruction et au prononcé des conclusions du commissaire du gouvernement, d'une note en délibéré émanant d'une des parties à l'instance, il appartient dans tous les cas au juge administratif d'en prendre connaissance avant la séance au cours de laquelle sera rendue la décision. S'il a toujours la faculté, dans l'intérêt d'une bonne justice, de rouvrir l'instruction et de soumettre au débat contradictoire les éléments contenus dans la note en délibéré, il n'est tenu de le faire à peine d'irrégularité de sa décision que si cette note contient l'exposé : soit, d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts ; soit, d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office ».

PARTIE VI : LE JUGEMENT ET SA CONTESTATION

Le jugement prononcé par le juge (**Chapitre I**) va avoir certaines propriétés (**Chapitre II**) qui vont déterminer les voies de recours des parties (**Chapitre III**).

CHAPITRE I : LE JUGEMENT

Il existe deux types de jugements : ceux qui mettent définitivement fin à l'instance (sous réserve de l'exercice d'une voie de recours) et ceux qui ne règlent qu'une partie du litige (« jugement avant-dire droit »).

Les **jugements avant-dire droit** sont une forme particulière de jugement. Ils ne font que prescrire une mesure d'instruction (en général une expertise) ou ordonner une mesure provisoire (versement partiel d'une indemnité) ou encore renvoyer devant le juge judiciaire une question préjudicielle nécessaire à la solution du litige. Le délai d'appel contre un jugement avant-dire-droit, qu'il tranche ou non une question au principal, court de sa notification jusqu'à l'expiration du délai d'appel contre le jugement qui règle définitivement le fond du litige (**art. R. 811-6 du CJA**).

L'objet de cette partie portera plus spécifiquement sur les jugements ayant vocation à mettre un terme au litige en réglant le différend.

Le jugement résulte de l'obligation qu'a le juge de statuer sur les demandes des parties, à peine de se rendre coupable de déni de justice (**Section I**).

Outre la réponse aux demandes des parties, le juge peut dans son jugement mettre en œuvre des pouvoirs propres :

- Il peut, même d'office, prononcer des **injonctions, le cas échéant sous astreinte**, pour s'assurer de la bonne exécution de sa décision (**Section II**).
- Plus rarement, il peut arriver que le juge condamne le requérant à une **amende pour recours abusif** (**Section III**) ou décide de la **suppression des passages injurieux, outrageants et diffamatoires** contenus dans les mémoires échangés au cours de l'instruction ou les pièces produites par les parties (**Section IV**).

Le jugement doit respecter un certain formalisme (**Section V**).

Depuis le 1^{er} juillet 2020, le jugement doit être mis à la disposition du public, sous forme électronique (**Section VI**).

SECTION I : L'OBLIGATION DE STATUER DU JUGE

Le juge a non seulement l'obligation de statuer sur l'ensemble des chefs de litige (**I**) mais il a aussi et surtout l'obligation de ne statuer que dans la limite des conclusions dont il est saisi par les parties. Ainsi, de manière classique, en droit processuel, le juge ne peut statuer ni en deçà (**II**) ni au-delà (**III**) des conclusions des parties. Enfin, le juge a l'obligation lorsqu'il statue de respecter une stricte obligation d'impartialité (**IV**).

I. Obligation pour le juge de statuer *omnia petita*

Plus qu'une simple obligation de statuer, le juge doit statuer point par point, c'est-à-dire sur tous les chefs de litige invoqués par les parties à l'instance.

Cette obligation s'apprécie toutefois différemment pour les conclusions (**A**) et les moyens (**B**).

A. Sur les conclusions

Les conclusions ne peuvent être ignorées du juge qui doit les examiner toutes, sous peine d'encourir le grief de défaut de réponse à conclusions, à moins que les conclusions en question aient été abandonnées par la partie qui les avait initialement soulevées.

B. Sur les moyens, sous réserve du principe de l'économie de moyens

Pour les moyens, les choses sont plus complexes. Il convient de distinguer le cas des moyens inopérants **(1)** et celui des moyens opérants **(2)**.

1) L'absence d'obligation de statuer sur les moyens inopérants

Un **moyen inopérant** est un moyen qui est sans incidence sur le litige.

Le juge administratif n'a jamais l'obligation de statuer sur un moyen inopérant.

2) Les moyens opérants

Les **moyens opérants** sont des moyens qui peuvent avoir une incidence sur le litige. Ces moyens peuvent s'avérer **soit non-fondés (a), soit fondés (b)**.

a) L'impossible économie de moyens en cas de rejet au fond de la requête

L'économie de moyens est impossible en cas de rejet au fond de la requête. En effet, lorsque le recours est rejeté au fond, il importe que le requérant soit renseigné sur tous les motifs qui ont conduit le juge à écarter les moyens qu'il a invoqués à l'appui de ses prétentions. Et aussi nombreux que puissent être les moyens invoqués par le requérant à l'appui de sa requête, le juge doit, lorsqu'il rejette au fond cette demande, justifier sa décision en expliquant le mal-fondé de chacun des moyens invoqués, sauf si le moyen est abandonné en cours d'instance par le requérant.

b) La possible économie de moyens en cas de bien-fondé de la requête

Lorsque la requête comporte au moins un moyen fondé, l'examen des autres moyens n'est en principe pas nécessaire. C'est le principe de l'**économie de moyens**. Ici le juge statuera alors « *sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête* ».

Un tel principe s'applique notamment en excès de pouvoir, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt « Eden » (CE Sect. 21 décembre 2018 Eden, req. n° 409678, publié au recueil) :

*« Le motif par lequel le juge de l'excès de pouvoir juge fondé l'un quelconque des moyens de légalité soulevés devant lui ou des moyens d'ordre public qu'il relève d'office suffit à justifier l'annulation de la décision administrative contestée. Il s'ensuit que, **sauf dispositions législatives contraires, le juge de l'excès de pouvoir n'est en principe pas tenu, pour faire droit aux conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, de se prononcer sur d'autres moyens que celui qu'il retient explicitement comme étant fondé** ».*

Dans son arrêt « Eden » (CE Sect. 21 décembre 2018 Eden, req. n° 409678, publié au recueil), le Conseil d'État a également précisé l'**office du juge de l'excès de pouvoir lorsqu'il est saisi de plusieurs moyens pouvant justifier l'annulation de la décision attaquée**.

Dans ce cas, il lui revient, en principe, de **choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire** :

« La portée de la chose jugée et les conséquences qui s'attachent à l'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir diffèrent toutefois selon la substance du motif qui est le support nécessaire de l'annulation. C'est en particulier le cas selon que le motif retenu implique ou non que l'autorité administrative prenne, en exécution de la chose jugée et sous réserve d'un changement des circonstances, une décision dans un sens déterminé. Lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision administrative alors que plusieurs moyens sont de nature à justifier l'annulation, il lui revient,

en principe, de choisir de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le mieux à même de régler le litige, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ».

Ce principe comporte toutefois des tempéraments lorsque :

- les conclusions à fin d'annulation sont assorties de conclusions à fin d'injonction (i)
- le requérant hiérarchise, dans le délai de recours, ses prétentions en fonction de la cause juridique à l'appui de ses conclusions principales à fin d'annulation (ii)

i) Lorsque les conclusions à fin d'annulation sont assorties de conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, **il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée.**

ii) Lorsque le requérant choisit de hiérarchiser, avant l'expiration du délai de recours, les prétentions qu'il soumet au juge de l'excès de pouvoir en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, ses conclusions à fin d'annulation, **il incombe au juge de l'excès de pouvoir de statuer en respectant cette hiérarchisation, c'est-à-dire en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale du requérant.**

Toutefois, dans le cas où il ne juge fondé aucun des moyens assortissant la demande principale du requérant mais retient un moyen assortissant sa demande subsidiaire, le juge de l'excès de pouvoir n'est tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée : statuant ainsi, son jugement écarte nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale.

II. Interdiction pour le juge de statuer *infra-petita*

Le juge ne peut statuer en restant en deçà des conclusions des parties à l'instance. À ce titre, il ne peut omettre, par exemple, de statuer sur la réparation de certains chefs de préjudice invoqués par le requérant.

III. Interdiction pour le juge de statuer *ultra-petita*

Il y a *ultra petita* lorsque le juge a excédé le cadre du débat. Cela lui est interdit.

En vertu de règles générales de procédure, et en conséquence d'un autre principe selon lequel le juge ne peut se saisir d'office, le juge « *ne peut statuer que sur les conclusions dont il est saisi par les parties en cause* » (CE, 8 août 1918, Delacour) et « *ne peut statuer que sur les moyens présentés par les parties ou les moyens d'ordre public* ». Le Président ODENT formule le principe de l'*ultra petita* en écrivant qu'« *aucune juridiction ne peut trancher des questions dont elle n'est pas saisie ou accorder à une partie plus que celle-ci ne demandait* ».

Notons toutefois une exception à la règle de l'interdiction de juger *ultra-petita* : les moyens d'ordre public que le juge soulève d'office.

IV. L'impartialité du juge

L'impartialité des juridictions, c'est-à-dire la faculté de se prononcer sans parti pris ni volonté de favoriser l'une des parties, constitue une exigence fondamentale de l'État de droit. L'impartialité est d'abord une exigence constitutionnelle qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la « *garantie des droits* » qu'il consacre (Cons. const., 28 déc. 2006, déc. n° 2006-545 DC, consid. 24). Comme le principe d'indépendance, cette exigence est « *indissociable de l'exercice des fonctions juridictionnelles* » (Cons. const., 25 mars 2011, déc. n° 2010-110 QPC, consid. 3).

Du point de vue du Conseil d'État, le principe d'impartialité est un principe général du droit (CE, 20 avril 2005, Karsenty) « *applicable à toutes les juridictions administratives* » (CE, Ass., 6 avril 2001, SA Entreprise Razel Frères).

L'impartialité intéresse aussi bien l'organisation et le fonctionnement des formations de jugement que le comportement individuel des magistrats qui les composent. Le Conseil d'État a ainsi pu rappeler que, « *en vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger, toute personne appelée à siéger dans une juridiction doit se prononcer en toute indépendance et sans recevoir quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit* » (CE, Ass., 6 décembre 2002, Trognon). Cette exigence vaut pour le commissaire du gouvernement, devenu rapporteur public (CE, sect., 10 juillet 1957, Gervaise), comme pour tous les membres de la formation de jugement, notamment le rapporteur (CE, Sect., 3 décembre 1999, Leriche).

L'article 6, § 1, de la Conv. EDH stipule que : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)* ».

La Cour européenne des droits de l'homme voit dans l'impartialité du juge un principe fondamental découlant de l'article 6 § 1 (CEDH, 26 octobre 1984, De Cubber c/ Belgique).

Les stipulations de la convention s'appliquent toutefois seulement aux litiges administratifs qui constituent soit des contestations sur des droits et obligations de caractère civil, soit des accusations en matière pénale au sens de ces textes. On se bornera à rappeler que ces qualifications sont autonomes par rapport à celles du droit national et recouvrent ainsi un large pan du contentieux administratif.

Auparavant exclues du champ des stipulations de l'article 6§1, les mesures provisoires comportant une injonction en relèvent dorénavant si est en cause un droit ou une obligation de caractère civil et si la mesure dite provisoire est déterminante pour ce droit ou cette obligation, en particulier eu égard à « *la nature, l'objet et le but de la mesure provisoire, ainsi que ses effets sur le droit en question* » (CEDH, 15 octobre 2009, Micallef c/ Malte).

SECTION II : LES INJONCTIONS

Le juge administratif peut prononcer une injonction à l'encontre d'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public (I) lorsque sa décision implique nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé (II), soit sur demande des parties, soit d'office (III), le cas échéant en l'assortissant d'un délai d'exécution et d'une astreinte (IV).

I. Les destinataires des injonctions

Selon l'article L. 911-1 du CJA, la juridiction administrative peut prononcer des injonctions à l'encontre de :

- une **personne morale de droit public**
- ou un **organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public**

II. Les mesures impliquées nécessairement par la décision juridictionnelle

L'article L. 911-1 du CJA dispose que la juridiction administrative ne peut prononcer une injonction que si « **sa décision implique nécessairement** » que le destinataire de l'injonction (personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public) « **prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé** ».

Quelles sont les mesures pouvant être impliquées nécessairement par la décision juridictionnelle ? En voici quelques exemples.

A. Annulation du refus d'abroger un acte réglementaire illégal

Lorsque le juge administratif annule pour excès de pouvoir le refus d'une autorité administrative d'abroger un acte réglementaire illégal, sa décision implique nécessairement que cette autorité administrative procède à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique (**CE Ass., 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, req. n° 424216, publié au recueil**).

B. Annulation du refus opposé à une demande d'adoption d'un acte de police sanitaire

De même, l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à une demande d'adoption d'un acte de police sanitaire lorsqu'un produit présente un danger pour la santé publique ou la sécurité des consommateurs implique nécessairement que l'autorité administrative adopte cet acte de police sanitaire (**CE 23 décembre 2020, req. n° 431520, publié aux Tables**).

C. Annulation du refus de prendre des mesures réglementaires complémentaires de protection de l'environnement

Le refus de prendre des mesures réglementaires complémentaires de nature à réduire l'incidence sur l'écosystème de la pêche au bar européen dans le golfe de Gascogne implique aussi nécessairement que le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation adopte de telles mesures (**CE 8 juillet 2020 ADRM, req. n° 429018, publié aux Tables**).

D. Annulation d'un licenciement, non-renouvellement d'un contrat de travail ou révocation intervenus dans des conditions discriminatoires

En matière de droit de la fonction publique, le législateur a précisé à l'**article L. 911-1-1 du CJA** que le juge administratif peut également enjoindre la **réintégration** d'un agent dont le licenciement, le non-renouvellement de son contrat de travail ou la révocation est intervenu dans des **conditions discriminatoires**, y compris lorsque l'agent en question est « *lié par une relation à durée déterminée avec la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public* ». On ne saurait s'en étonner dans la mesure où le fait d'évincer un agent dans des conditions discriminatoires apparaît particulièrement grave ; ce qui ne peut qu'impliquer sa réintégration.

E. Annulation d'une décision de préemption

En cas d'annulation d'une décision de préemption, le juge administratif, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens par l'ancien propriétaire ou par l'acquéreur évincé, peut, après avoir vérifié, au regard de l'ensemble des intérêts en présence, que le rétablissement de la situation initiale ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général, prescrire au titulaire du droit de préemption qui a acquis le bien illégalement préempté, s'il ne l'a pas entre-temps cédé à un tiers, de prendre toute mesure afin de mettre fin aux effets de la décision annulée et, en particulier, de proposer à l'ancien propriétaire puis, le cas échéant, à l'acquéreur évincé d'acquiescer le bien, à un prix visant à rétablir, sans enrichissement injustifié de l'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle l'exercice du droit de préemption a fait obstacle (**CE 28 septembre 2020 SCIFIM, req. n° 436978, publié au recueil**).

III. Des injonctions pouvant être prononcées sur demande des parties ou d'office par le juge administratif

Les injonctions peuvent être prononcées sur demande des parties (A) ou d'office par le juge administratif (B).

A. Les injonctions prononcées sur demande des parties

Selon le **premier alinéa de l'article L. 911-1 du CJA**, les injonctions peuvent être prononcées par le juge administratif sur demande expresses des parties.

B. Les injonctions prononcées d'office par le juge administratif

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, les injonctions peuvent également être prononcées **d'office** par la juridiction administrative (**article L. 911-1 alinéa 2 du CJA**).

À cet égard, l'**article R. 611-7-3 du CJA** précise que :

« Lorsque la décision lui paraît susceptible d'impliquer le prononcé d'office d'une injonction, assortie le cas échéant d'une astreinte, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations ».

Il résulte de ces dispositions que **lorsqu'il entend prononcer d'office une injonction, assortie le cas échéant d'une astreinte, le juge administratif doit, pour respecter le principe du contradictoire, en informer les parties avant l'audience afin de recueillir leurs observations.**

Il est à noter que le fait qu'une ordonnance de clôture de l'instruction ait été prise avant que le juge n'informe les parties de son intention de prononcer d'office une injonction, assortie le cas échéant d'une astreinte, n'a pas pour effet d'empêcher les parties de présenter leurs observations sur cette injonction après la date de clôture de l'instruction. À défaut, le principe du contradictoire n'aurait plus d'effet utile.

IV. Des injonctions pouvant être assorties d'un délai d'exécution et d'une astreinte

Les injonctions peuvent être assorties d'un délai d'exécution (A) mais aussi d'une astreinte (B).

A. Le délai d'exécution

De manière générale, l'**article L. 911-1 du CJA** autorise le juge administratif à fixer un délai d'exécution au destinataire de l'injonction pour exécuter sa décision.

Le juge administratif a toutefois l'**obligation de fixer un tel délai d'exécution lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction**. En effet, dans ce cas, l'**article L. 911-2 du CJA** prévoit que « *la juridiction prescrit* », par la même décision juridictionnelle, le cas échéant d'office, « *que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé* ».

B. Les injonctions avec astreinte

Une astreinte est une condamnation à verser une somme d'argent en vue d'amener la partie condamnée à exécuter la décision juridictionnelle. Elle est généralement fixée par jour de retard jusqu'à la date d'exécution du jugement.

L'article L. 911-3 du CJA dispose à cet égard que :

« La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet ».

Le Conseil d'État a rappelé très récemment (**CE Ass. 10 juillet 2020 Association les Amis de la Terre, req. n° 428409, publié au recueil**) que pour assurer l'exécution de ses décisions, la juridiction administrative peut prononcer une astreinte à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public :

- soit **dans la décision statuant au fond** sur les prétentions des parties sur le fondement de l'article L. 911-3 du CJA
- soit ultérieurement en cas d'inexécution de la décision sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code.

SECTION III : L'AMENDE POUR RECOURS ABUSIF

L'article R. 741-12 du CJA dispose que *« Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros »*.

Cette amende n'a le caractère ni d'un impôt ni d'une sanction pénale (**CE, Ass., 31 octobre 1980, Féd. nat. unions de jeunes avocats**). Il s'agit d'une amende civile, qui ne restreint pas par elle-même le droit reconnu à toute personne de soumettre sa cause à une juridiction et n'est pas contraire, par conséquent, aux stipulations de l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme (**CE, 25 juillet 1986, Casanovas**).

L'amende pour recours abusif apparaît très rarement dans le dispositif des décisions juridictionnelles : elle vient seulement sanctionner « les abus de droit » caractérisés de la part de justiciables particulièrement processifs que la suppression des dépens peut encourager à encombrer le prétoire de demandes.

En tout état de cause, cette faculté appartient au juge seul et une partie est irrecevable à présenter des conclusions tendant à la condamnation de l'autre partie à une amende pour recours abusif (**CE, 2 avril 1971, min. Equip. et Log. et Rousseau et Société Strudel**). Et s'il est saisi d'une telle demande, le juge peut s'abstenir d'y répondre (**CE, 20 avril 1977, Le Pelletier**). Le pouvoir conféré au juge administratif d'assortir sa décision d'une amende pour recours abusif n'est pas soumis à l'exigence d'une motivation spéciale (**CE, Sect., 9 novembre 2007, Pollart**). Le juge de cassation exercera un contrôle d'erreur de qualification juridique sur l'appréciation portée par les juges du fond pour estimer qu'une requête présente un caractère abusif qui peut être utilement discuté devant le juge de cassation. En revanche, le montant de l'amende relève de leur pouvoir souverain d'appréciation.

Seul l'auteur de la requête peut être condamné : l'amende ne peut donc être infligée au défendeur ou à l'intervenant.

Enfin, aucun contentieux n'est à l'abri du risque d'amende pour recours abusif.

SECTION IV : LA SUPPRESSION DES ÉCRITS ET PASSAGES INJURIEUX, OUTRAGEANT OU DIFFAMATOIRES

Le juge peut également prévoir, dans le dispositif de sa décision, la suppression des passages injurieux, outrageants et diffamatoires contenus dans les mémoires échangés au cours de l'instruction ou les pièces produites par les parties.

Ce pouvoir lui est donné par l'article **L. 741-2 du CJA**, qui rappelle que sont applicables à la juridiction administrative les dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse – et notamment celles de son quatrième alinéa selon lesquelles « pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageant et diffamatoire (...) ».

Ce pouvoir peut être exercé d'office ou à la demande d'une partie (**CE, 31 juillet 1992, Ribert**).

Si le juge considère que tels ou tels passages revêtent un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire, il décide leur suppression dans le dispositif de sa disposition, soit sans les citer (*« le passage commençant par... et se finissant par... »*), soit en les mentionnant expressément ce qui risque toutefois de donner encore plus de

publicité à des écrits jusque-là couverts par le secret de l'instruction... (par exemple, CE, 12 déc. 1975, Pelletier). Le juge veillera donc tout naturellement à désigner les passages injurieux sans toutefois les reproduire dans son jugement.

SECTION V : LA RÉGULARITÉ FORMELLE DU JUGEMENT

Outre la date de son prononcé (I), le jugement comporte un certain nombre de mentions obligatoires (II).

Par ailleurs, comme toute décision juridictionnelle, le jugement doit être motivé (III) et sa minute doit être signée (IV).

I. La date du prononcé du jugement

Jusqu'au 20 novembre 2020, la décision était « prononcée en audience publique ». La date du jugement correspondait donc à la date de sa « lecture en audience publique ».

Depuis le 20 novembre 2020, sauf cas où elle est encore lue en audience publique, la décision est « **prononcée par sa mise à disposition au greffe de la juridiction** » (art. R. 741-1 du CJA). **C'est donc désormais la date de mise à disposition au greffe qui, sauf exception, constitue la date du jugement.**

II. Les mentions obligatoires

Les décisions juridictionnelles doivent faire preuve, par elles-mêmes, de leur régularité, et doivent impérativement comporter certaines mentions substantielles, à peine de nullité (CE, Ass., 1^{er} juin 1956, Ville Nîmes c/ Pablon).

L'article L. 2 du CJA dispose que : « **Les jugements sont rendus au nom du peuple français** ». Il en résulte que les décisions doivent débiter par les mots « *Au nom du peuple français* » ; ce qui démontre, comme pour les juridictions judiciaires, que les juridictions administratives « *exercent des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale* » (Cons. const., 5 mai 1998, déc. n° 98-399 DC, Droit d'asile).

L'article L. 6 du CJA dispose que : « **Les débats ont lieu en audience publique** ». Il en résulte que la décision doit également mentionner que l'audience a été publique. En cas de huis clos, il doit être précisé que l'audience a eu lieu ou s'est poursuivie hors la présence du public.

L'article L. 10 du CJA dispose que « **Les jugements ... mentionnent le nom des juges qui les ont rendus** ».

En outre, la décision doit obligatoirement mentionner :

- l'identité complète de la juridiction
- le nom des parties
- l'analyse des conclusions et mémoires
- les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application.
- le fait que le rapporteur et le rapporteur public ont été entendus. Lorsque le rapporteur public a été dispensé de prononcer des conclusions, la décision doit le mentionner
- le fait que les parties, leurs mandataires ou défenseurs, ainsi que les autres personnes que le président a souhaité entendre, ont présenté des observations orales. À défaut, la décision doit mentionner le fait que les parties, leurs mandataires ou défenseurs ont été dûment convoqués à l'audience (CE, Sect., 31 janvier 1964, Ville Lyon c/ Dupeuble ; CE, 17 juin 1964, SCI Le Val Fleury).
- la production d'une note en délibéré
- la date de l'audience
- la date à laquelle elle a été prononcée (cf. *supra*)

Si la décision ne comporte pas l'une de ces mentions obligatoires, elle sera jugée irrégulière et donc annulée (CE, Sect., 31 janvier 1964, Ville Lyon). La jurisprudence se montre sévère et n'admet pas, par exemple, que la décision mentionne des observations orales présentées par « X, Y et autres » sans citer le nom de ces autres parties (CE, 16 mars 1984, Élect. mun. Castelnau-Durban). De même, est irrégulier l'arrêt qui ne fait pas mention dans ses visas des observations orales d'un avocat, dont le dossier établit qu'elles ont été présentées (CE,

26 novembre 2008, Synd. mixte Vallée de l'Oise, Compagnie Fresnières et communauté Compagnies Pays des Sources).

III. La motivation

La motivation des décisions juridictionnelles est un principe fondamental, qui remonte à la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire : elle impose pour la première fois, afin d'éviter l'arbitraire reproché aux arrêts des cours de l'Ancien Régime, la règle selon laquelle « *le résultat des faits reconnus ou constatés par l'instruction et les motifs qui auront déterminé le juge seront exprimés* ». Pour bien montrer, ce qui n'était pas encore tout à fait évident en 1790, que la motivation exige plus que la citation de la loi dont il est fait application, la Constitution du 22 Frimaire an III ajoute que « *les jugements sont motivés et on y énonce les termes de la loi appliquée* ».

Le Conseil d'État a déduit de ces textes généraux relatifs aux tribunaux judiciaires le principe jurisprudentiel selon lequel la juridiction administrative doit motiver ses décisions (pour les Conseils de préfecture : **CE, 12 décembre 1818, Fouquet**). Le principe est de portée générale (**CE, Ass., 1er juillet 1932, Société Grands Magasins du Globe** ; **CE, Ass., 23 décembre 1959, Gliksmann**).

Ce principe est repris à l'article L. 9 du CJA qui énonce « *les jugements sont motivés* ».

La motivation fait donc partie intégrante du procès équitable au sens de l'article 6 de la Conv. EDH (**CE, 14 décembre 1992, Lanson**).

Elle est aussi le corollaire de l'obligation qui pèse sur le requérant de soulever un ou plusieurs moyens à l'appui de ses conclusions.

Pour le juge, motiver une décision c'est, selon le Président Odent (Cours de contentieux administratif : 1970, p. 939), « *indiquer et, par conséquent, faire connaître les considérations de fait et les raisonnements de droit sur le fondement desquels cette décision a été prise et qui ont entraîné la conviction du juge* ».

Même si les décisions sont relativement concises, la jurisprudence veille à ce que chaque moyen fasse l'objet d'une réponse circonstanciée et précise. Un jugement ou un arrêt qui, après avoir cité le texte applicable, se borne, pour écarter un moyen soulevant la violation de ce texte, à relever qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ce texte ait été méconnu ou que la condition exigée par ce texte n'ait pas été remplie sera annulé pour être insuffisamment motivé.

Le dispositif doit pouvoir se déduire entièrement des motifs énoncés auparavant : **toute contradiction entre les motifs et le dispositif entraînerait l'irrégularité de la décision (CE, 2 avril 1995, SCI Élisia)**.

La jurisprudence a apporté des **tempéraments à l'obligation de motiver les décisions juridictionnelles**.

Le premier aménagement concerne le moyen d'ordre public qui, après avoir été examiné d'office, n'est finalement pas fondé. Ici, le juge n'aura pas à expliquer les raisons pour lesquelles il ne retient pas ce moyen d'ordre public (**CE, Sect., 29 novembre 1974, Épx Gevrey**).

Deuxièmement, le juge n'a pas à justifier du choix qu'il fait lorsqu'il estime que la question de droit soulevée devant lui mérite d'être rejetée au fond (**CE, Sect., 12 octobre 2001, Société Roche**) sans qu'il n'ait à se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées par la partie adverse pour contester la recevabilité des conclusions (cf. *supra*).

Le troisième aménagement est la règle en vertu de laquelle le juge qui accueille un moyen pour annuler une décision juridictionnelle ou administrative peut se dispenser de répondre aux autres moyens invoqués en employant la formule « *sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête* ». C'est ici la technique de l'économie de moyens (cf. *supra*).

Enfin, un autre assouplissement permet au juge de ne pas motiver son refus d'ordonner telle ou telle mesure d'instruction sollicitée par le justiciable (**CE, 26 avril 1963, Lombardo**) ou de poser une question préjudicielle au juge judiciaire ou à la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'il estime qu'il n'est pas en présence d'une difficulté sérieuse la justifiant.

IV. La signature de la minute

Les règles de signature exposées ci-après s'agissant des TA et CAA (A) puis du Conseil d'État (B) ne concernent que la minute de la décision juridictionnelle et non les expéditions (pour ces dernières, cf. *infra*).

Minute / Expédition :

- La minute est l'original de la décision rendue. Elle est conservée au greffe de la juridiction.
- L'expédition (dénommée aussi « ampliation ») n'est qu'une copie de la décision. Les parties ne se voient délivrer que des expéditions de la décision.

A. Décision juridictionnelle rendue par les TA et CAA

Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience (art. R. 741-7 du CJA).

Si le président de la formation est rapporteur, la minute est signée, en outre, par l'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau.

Lorsque l'affaire est jugée par un magistrat statuant seul, la minute du jugement est signée par ce magistrat et par le greffier d'audience.

B. Décision juridictionnelle rendue par le CE

Au Conseil d'État, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le secrétaire (art. R. 741-9 du CJA).

SECTION VI : LA MISE À DISPOSITION DU JUGEMENT

Le jugement peut être mis à la disposition du public (I) et des tiers (II).

I. La mise à la disposition du public

L'article L. 10 du CJA dispose que « sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les jugements sont mis à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique ».

Certaines informations contenues dans le jugement sont toutefois occultées en vue de sa mise à la disposition du public :

- Les noms et prénoms des personnes physiques mentionnées dans le jugement, lorsqu'elles sont parties ou tiers, sont occultés.
- Lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage, est également occulté tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe.

C'est le Conseil d'État qui est responsable de la mise à disposition du public, sous forme électronique, des décisions rendues par les juridictions administratives.

L'article R. 741-13 du CJA, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020, précise que « les décisions juridictionnelles rendues par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs sont mises à la disposition du public dans un **délai de deux mois** à compter de leur date ».

II. La mise à la disposition des tiers

L'article L. 10-1 du CJA dispose que « **les tiers peuvent se faire délivrer copie des jugements, sous réserve des demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique** ».

En vertu de ce texte, les tiers peuvent se faire délivrer « une **copie simple de décisions précisément identifiées** » (art. R. 751-7 du CJA).

Certaines informations contenues dans le jugement sont toutefois occultées en vue de sa mise à la disposition des tiers. Ainsi, les éléments permettant d'identifier les personnes physiques mentionnées dans le jugement, lorsqu'elles sont parties ou tiers, sont occultés si leur divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage.

CHAPITRE II : LES PROPRIÉTÉS DU JUGEMENT

Parmi les propriétés du jugement, il convient de distinguer le caractère exécutoire des jugements ou décisions juridictionnelles (**SECTION I**) de l'autorité de chose jugée et de la force de chose jugée (**SECTION II**).

Nonobstant cette force spéciale, il arrive que les décisions juridictionnelles ne soient pas spontanément exécutées. Il existe alors des dispositifs pour contraindre à l'exécution des décisions de justice (**SECTION III**).

SECTION I : LE CARACTÈRE EXÉCUTOIRE DES JUGEMENTS

L'article L. 11 du CJA dispose que « **les jugements sont exécutoires** ».

Ce principe trouve une traduction à travers l'inscription, à la fin des décisions de justice, de la « **formule exécutoire** » : « *La République mande et ordonne au ministre de... (ou au préfet de...), chacun en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision* ».

Notons toutefois que le défaut de mention de cette formule exécutoire n'est pas de nature à entacher la décision de justice d'irrégularité.

SECTION II : L'AUTORITÉ DE CHOSE JUGÉE ET LA FORCE DE CHOSE JUGÉE

Contrairement à la décision administrative, l'acte juridictionnel doit être pérenne et intangible. Il en résulte que le jugement, **après l'expiration des délais ou l'épuisement des voies de recours**, n'est plus susceptible d'être remis en cause. La notion d'autorité de chose jugée se confond alors avec la notion de **force de chose jugée**.

L'**autorité de la chose jugée** est circonscrite par le dispositif de la décision juridictionnelle. Si l'autorité de la chose jugée ne s'adosse normalement pas sur les motifs (CE, 26 janvier 1940, Courajoux, Le Gall et Guédon; CE, 9 mai 2005, Société nouvelle de construction et de travaux publics), elle s'étend néanmoins à ceux qui constituent le « support nécessaire » du dispositif (CE, Sect., 28 décembre 1949, Société des Automobiles Berliet ; CE, 6 janvier 1995, Assemblée territoriale de la Polynésie française).

Certaines décisions prises par la juridiction administrative restent néanmoins des décisions administratives et échappent dès lors à toute possibilité de se voir reconnaître une autorité de la chose jugée. C'est le cas, par exemple, de la décision d'un tribunal administratif désignant un commissaire-enquêteur en vue de mener l'enquête publique préalable à l'adoption d'un document d'urbanisme (CE, 1er mars 1989, Association syndicale des arrosants de la Foux). C'est le cas encore de l'autorisation de plaider (CE, Ass., 26 juin 1992, Pezet et San Marco) (cf. *supra*). Ne sont pas davantage revêtues de l'autorité de la chose jugée les mesures d'administration de la justice, les saisines du Conseil d'État pour avis sur le fondement de l'article L. 113-1 du CJA (CE, 7 juillet 2000, Clinique chirurgicale du Coudon), de même que de l'avis rendu par le Conseil d'État à la suite de cette saisine (CE, 17 novembre 1997, Doukouré).

Ne sont pas davantage revêtus de l'autorité de la chose jugée les actes juridictionnels ne tranchant pas un litige au fond : typiquement les ordonnances rendues en référé (pour une ordonnance rendue en référé suspension, CE, Section, 5 novembre 2003, Association Convention vie et nature pour une écologie radicale et Association

pour la protection des animaux sauvages ; pour une ordonnance rendue en référé provision, **CE, 11 décembre 2015, Commune de Colmar**). En effet, les ordonnances n'ont qu'un effet provisoire (**CE, 14 septembre 2007, ministre de la Jeunesse et de la vie association c. Société Vacances éducatives**). Il en va ainsi aussi des jugements avant dire droit qui ne sont pas également revêtus de l'autorité de chose jugée (**CE, 8 novembre 1940, Administration des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine**), sauf en ce qui concerne les jugements mixtes, hypothèse dans laquelle la part tranchée du litige est revêtue de l'autorité de la chose jugée (par ex. **CE, 12 novembre 1969, Administration générale de l'Assistance publique à Paris c. dame veuve Benoit**). Idem enfin pour le sursis à statuer (**CE, Section, 9 décembre 1977, ministre de la Défense c. Malmenaide**), ou de la décision de non-lieu (**CE, Sect., 19 mars 1948, Dame Ventura**), sauf à ce qu'il contienne des dispositions sur le fond. En effet, un jugement de non-lieu fondé sur la disparition de l'objet de la demande fait obstacle à une nouvelle demande ayant le même objet (**CE, Section, 23 décembre 1988, SA des techniciens et ouvriers du bâtiment**).

L'autorité des décisions rendues par la juridiction administrative est variable. Suivant les contentieux, en effet, les décisions juridictionnelles sont soit revêtues de **l'autorité absolue de la chose jugée**, soit de **l'autorité relative de la chose jugée**.

L'autorité absolue de la chose jugée se manifeste essentiellement dans le **contentieux de l'excès de pouvoir**. Les conséquences de l'annulation sont simples : l'acte annulé disparaît rétroactivement de l'ordonnement juridique et il est réputé n'avoir jamais existé à compter de la lecture de la décision d'annulation (**CE, 26 décembre 1925, Rodière**). Même lorsque le juge utilise sa faculté de moduler les effets de l'annulation dans le temps (**CE, Ass, 11 mai 2004, Association AC!**), sa décision juridictionnelle reste revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée.

En dehors du contentieux de l'excès de pouvoir, le **contentieux électoral** connaît également l'autorité absolue de la chose jugée. Les décisions d'annulation ont en effet un effet *erga omnes* (**CE, 29 avril 1938, Jeanpierre**) et on ne peut, dès lors, renoncer à se prévaloir d'un jugement d'annulation (**CE, 12 mai 1978, Élections municipales de Zonza**). Le contentieux électoral montre que la pleine juridiction ne s'oppose pas à l'autorité absolue de la chose jugée.

L'autorité relative de la chose jugée : En dehors de l'excès de pouvoir et de certains pleins contentieux objectifs tels que le contentieux électoral, la règle est celle de l'autorité relative de la chose jugée, c'est-à-dire que l'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement :

- la chose demandée doit être la même
- la demande doit être fondée sur la même cause juridique
- la demande doit être entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en la même qualité.

L'autorité relative de la chose jugée suppose donc, cumulativement, **identité de cause, de parties et d'objet**.

La cause permet de mesurer l'étendue de la chose jugée « *à partir d'un rapprochement entre la cause juridique invoquée par les parties dans une première demande et sur laquelle le juge s'est prononcé et celle d'une nouvelle demande présentée par les mêmes parties avec le même objet. La cause juridique telle qu'elle a été tranchée avec autorité de chose jugée par une décision de justice comprend tout ce qui, dans l'argumentation des parties, a été expressément retenu ou écarté pour concourir à l'adoption du dispositif, ou des motifs qui sont le soutien nécessaire de celui-ci* » (Bertrand, concl. sur **CE, Section, 29 novembre 1974, Époux Gevrey**). Lorsque les conditions d'identité de parties et d'objet sont remplies, l'autorité de la chose jugée attachée au jugement ayant statué sur la première demande fait obstacle à ce qu'il soit fait droit à la nouvelle demande du requérant, si celle-ci repose sur la même cause (**CE, 10 février 2014, M.Boerlen**).

S'agissant de l'identité de parties, une décision isolée du Conseil d'État a retenu une conception singulière de l'identité de parties, en exigeant identité de requérant et identité de défendeur (**CE, 21 mai 1948, ministre des travaux publics c. Commune de Thun-l'Évêque**). Cette solution n'a pas prospéré, le Conseil d'État s'étant finalement rallié à l'approche traditionnellement retenue par la Cour de cassation (**CE, Section, 10 mars 1995, Chambre de commerce et d'industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing**). Il y a identité de parties lorsque celles-ci se sont déjà opposées dans une autre instance.

S'agissant enfin de l'identité de l'objet, il suffit de regarder les prétentions du requérant. L'identité d'objet se réalise entre deux instances lorsque les prétentions du requérant sont les mêmes.

SECTION III : LA POSSIBLE SAISINE DU JUGE DE L'EXÉCUTION EN CAS D'INEXÉCUTION DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES

Si l'administration n'exécute pas le jugement d'un tribunal administratif ou l'arrêt d'une cour administrative d'appel, le juge de l'exécution, qui est en principe celui de la juridiction ayant rendu la décision juridictionnelle inexécutée (I), peut être saisi sans le ministère d'avocat (II), après respect d'un délai minimal (III).

La procédure se déroule alors en deux phases (IV). À l'issue de la seconde phase, dite phase juridictionnelle, le juge de l'exécution peut prendre diverses mesures afin de contraindre l'administration à exécuter la décision juridictionnelle (V).

I. La juridiction destinataire de la demande d'exécution

L'article L. 911-4 alinéa 1 du CJA dispose que :

« En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution ».

En principe, la demande d'exécution doit être adressée à la juridiction ayant rendu la décision juridictionnelle inexécutée.

Toutefois, l'article R. 921-2 du CJA précise que lorsque la demande d'exécution concerne un jugement frappé d'appel, même partiellement, elle doit être adressée à la juridiction d'appel (et non à la juridiction de 1^{re} instance).

II. L'absence de ministère d'avocat

Les demandes d'exécution peuvent être présentées **sans le ministère d'un avocat** (art. R. 911-4 du CJA).

III. Le délai minimal avant de saisir le juge de l'exécution

En règle générale, la demande d'exécution du jugement ou de l'arrêt **ne peut pas être présentée avant l'expiration d'un délai de trois mois** à compter de sa notification.

Toutefois, dans le cas d'une décision du tribunal ordonnant une **mesure d'urgence**, l'exécution peut être **demandée immédiatement** (art. R. 921-1-1 du CJA).

IV. La procédure devant le juge de l'exécution

Une fois le juge de l'exécution saisi, la procédure se déroule en deux phases : une phase administrative (A) et une phase juridictionnelle (B).

A. La phase administrative

Le requérant doit indiquer au juge de l'exécution :

- les difficultés rencontrées dans l'exécution de la décision juridictionnelle
- les mesures qui lui paraissent nécessaires à l'exécution
- le souhait de voir condamner sous astreinte l'administration.

Le président de la juridiction saisie accomplit alors toutes les démarches qu'il juge utiles pour s'assurer de l'exécution du jugement ou de l'arrêt. Il informe l'intéressé de ces démarches et de leur résultat.

Si le jugement ou l'arrêt est exécuté ou si la demande n'est pas fondée, il y aura classement administratif de la demande (art. R. 921-5 du CJA).

B. La phase juridictionnelle

Selon l'article R. 921-6 du CJA, la seconde phase, la **phase juridictionnelle** de la procédure, sera ouverte :

- Lorsque le président de la juridiction saisie estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution (et notamment de prononcer une astreinte) ;
- Si le classement administratif est contesté dans un délai d'un mois suivant sa notification ;
- **Six mois après l'introduction de la demande d'exécution** si le président de la juridiction n'a pas déjà, entre-temps, ouvert la procédure juridictionnelle ou procédé au classement administratif de celle-ci. Toutefois, lorsque le président estime que les diligences accomplies sont susceptibles de permettre, à court terme, l'exécution de la décision, il peut, après en avoir informé l'intéressé, décider que la procédure juridictionnelle ne sera ouverte qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire de quatre mois.

V. Les mesures pouvant être prononcées par le juge de l'exécution

L'article L. 911-4 alinéa 2 du CJA dispose que :

« Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte ».

La phase juridictionnelle permet au juge de l'exécution de :

- définir les mesures d'exécution de la décision juridictionnelle, lorsque celles-ci n'ont pas été déterminées par le juge du fond (cf. *supra*)
- fixer un délai d'exécution
- prononcer une astreinte à l'encontre de l'administration.

S'agissant de l'astreinte, le requérant devra de nouveau saisir le juge de l'exécution en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive de la décision afin que la juridiction procède, en vertu de l'article L. 911-7 du CJA, à la liquidation de l'astreinte.

Il est à noter qu'en vertu du **premier alinéa de l'article L. 911-8 du CJA**, la juridiction a la faculté de décider, afin d'éviter un enrichissement indu, qu'une fraction de l'astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, le second alinéa prévoyant que cette fraction est alors affectée au budget de l'État.

Le Conseil d'État a toutefois précisé très récemment s'agissant de ce dernier point que *« l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer lorsque l'État est débiteur de l'astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l'exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d'office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d'affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'État et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet »* (CE Ass. 10 juillet 2020 Association les Amis de la Terre, req. n° 428409, publié au recueil).

CHAPITRE III : LES VOIES DE RECOURS

C'est à partir de la notification de la décision rendue par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel (**Section I**) que vont courir les délais et voies de recours.

Il convient ici de distinguer les voies de recours « ordinaires » (**Section II**) et les voies de recours « spéciales » (**Section III**).

SECTION I : LA NOTIFICATION DE LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE

Pour rappel, les parties ne se voient délivrer que des **expéditions** de la décision (**I**). Les expéditions comportent la formule exécutoire (**II**). Elles doivent être signées (**III**).

Le courrier de notification, qui est en principe adressé par courrier recommandé (**IV**), doit comporter un certain nombre de mentions obligatoires (**V**).

I. Une expédition notifiée aux parties

Il peut être dérogé à la règle de la notification aux parties (**A**) durant l'état d'urgence sanitaire (**B**).

A. La règle de la notification aux parties

Il résulte du premier alinéa de l'article R. 751-3 du CJA que la notification de la décision doit impérativement être accomplie à l'égard des parties.

Cette règle s'applique y compris lorsque les parties sont représentées par un avocat ou un avocat aux Conseils (art. R. 431-1 du CJA).

B. Une dérogation durant l'état d'urgence sanitaire

L'état d'urgence sanitaire, qui a de nouveau été déclaré à compter du 17 octobre 2020 à cause de l'épidémie actuelle de covid 19 (décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire), a été prorogé jusqu'au 1^{er} juin 2021 (loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire).

Dans ce cadre, l'article 6 du décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif déroge à la règle de la notification de la décision aux parties :

« Lorsqu'une partie est représentée par un avocat, la notification prévue à l'article R. 751-3 du code de justice administrative est valablement accomplie par l'expédition de la décision à son mandataire. Lorsqu'une partie n'est pas représentée par un avocat et n'utilise ni l'application informatique ni le téléservice mentionnés au chapitre IV du titre Ier du livre IV du code de justice administrative, la notification peut être valablement accomplie par tout moyen de nature à en attester la date de réception ».

Il résulte de ce texte que la notification de la décision peut régulièrement n'être accomplie qu'à l'égard du seul avocat de la partie.

II. La formule exécutoire

Selon l'article R. 751-1 du CJA, les expéditions de la décision délivrées aux parties portent la **formule exécutoire** suivante :

"La République mande et ordonne au (indiquer soit le ou les ministres, soit le ou les préfets soit le ou les autres représentants de l'État désignés par la décision) en ce qui le (les) concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision".

III. La signature de l'expédition

Les expéditions des décisions sont signées et délivrées par le greffier en chef ou, au Conseil d'État, par le secrétaire du contentieux (**art. R. 751-2 du CJA**).

IV. Les modalités de notification de la décision

La décision rendue peut être notifiée :

- Soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (**A**)
- Soit, depuis le 1^{er} janvier 2021, par le Télérecours ou le Télérecours citoyen (**B**)

A. La notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception

En principe, les décisions sont notifiées le même jour à toutes les parties en cause et adressées à leur domicile réel, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (**art. R. 751-3 alinéa 1**).

Après réception de la décision, les parties peuvent également, si elles le souhaitent, la faire **signifier** par acte d'huissier de justice aux autres parties ou à des tiers qui auraient intérêt à former une tierce opposition (cf. *infra*).

Pour rappel, lorsqu'une requête est présentée par plusieurs personnes physiques ou morales, elle doit désigner parmi les signataires un **représentant unique** (**art. R. 411-5 du CJA**) (cf. *supra*). Dans ce cas, la décision est notifiée au représentant unique. Cette notification est opposable aux autres signataires (**art. R. 751-3 alinéa 2 du CJA**).

Lorsqu'une requête a été présentée par un mandataire pour le compte de plusieurs personnes physiques ou morales, la décision est notifiée à celle des personnes désignées à cette fin par le mandataire avant la clôture de l'instruction ou, à défaut, au premier dénommé. Cette notification est opposable aux autres personnes physiques ou morales pour le compte desquelles la requête a été présentée (**art. R. 751-3 alinéa 3 du CJA**).

B. La notification par le Télérecours ou le Télérecours citoyen

Depuis le 1^{er} janvier 2021, la décision peut, à la place de la lettre recommandée avec accusé de réception, être notifiée aux parties par le Télérecours ou le Télérecours citoyen (cf. *supra*).

Dans ce cas, les parties sont réputées avoir reçu la notification à la date de première consultation de la décision, certifiée par l'accusé de réception délivré par l'application informatique, ou, à défaut de consultation dans un délai de **deux jours ouvrés** à compter de la date de mise à disposition de la décision dans l'application, à l'issue de ce délai. Sauf demande contraire de leur part, les parties sont alertées de la notification par un message électronique envoyé à l'adresse choisie par elles (**art. R. 751-4-1 du CJA**).

V. Les mentions obligatoires du courrier de notification

La notification de la décision doit mentionner que **copie de la décision doit être jointe à la requête d'appel ou au pourvoi en cassation**.

Les notifications des décisions rendues par les tribunaux et cours administratives d'appel mentionnent également les voies et délais de recours ouverts contre la décision :

- **le délai pour faire appel est, sauf exception, de deux mois.**
- **Le délai pour former un pourvoi en cassation est également, sauf exception, de deux mois.**

Lorsqu'un appel peut être interjeté, la notification doit également mentionner que l'appel ne peut être présenté que par un avocat ou un avocat aux Conseils.

Lorsqu'un pourvoi en cassation peut être formé, la notification doit enfin mentionner que le pourvoi ne peut être présenté que par un avocat aux Conseils.

SECTION II : LES VOIES DE RECOURS ORDINAIRES

Les voies de recours ordinaires sont l'appel (I) et la cassation (II).

L'appel est un deuxième degré de juridiction, en ce qu'il permet à l'affaire d'être rejugée sur le fond.

En revanche, la cassation, qui ne permet pas à l'affaire d'être rejugée sur le fond, n'est pas un troisième degré de juridiction.

I. L'appel

Pour la compétence matérielle et territoriale du juge d'appel, nous vous renvoyons à nos développements figurant en PARTIE II.

Nous étudierons ici les règles de recevabilité de l'appel (A), les différents types d'appels (B), la possibilité pour le juge d'appel de prononcer le sursis à exécution de la décision rendue en 1^{re} instance (C) et enfin les pouvoirs généraux du juge d'appel (D).

A. La recevabilité de l'appel

L'appel doit être interjeté dans un délai qui est, en principe, de **deux mois (1)**.

Le droit de faire appel des décisions de justice n'est ouvert qu'aux personnes qui ont « **qualité** » et **intérêt à faire appel (2)**.

La requête en appel doit contenir des **conclusions et des moyens d'appel (3)**.

S'agissant du **ministère d'avocat qui est, en principe, obligatoire en appel**, nous vous renvoyons à nos développements figurant au **CHAPITRE III de la PARTIE IV**.

1) Le délai pour interjeter appel

Le délai pour interjeter appel est, sauf exception, de deux mois (art. R. 811-2 du CJA).

Il court contre toute partie à l'instance **à compter du jour où la notification** de la décision a été faite à cette partie (cf. *supra*).

2) La qualité et l'intérêt pour interjeter appel

Le droit de faire appel des décisions de justice n'est pas ouvert à toute personne ; il faut avoir « **qualité** » pour faire appel (a) mais aussi **intérêt à faire appel (b)**.

a) La qualité pour interjeter appel

Les parties ayant participé au débat contentieux devant les premiers juges ont qualité pour faire appel sans distinction entre parties originaires (requérant, défendeur), parties intervenues ou mises en cause (i).

Les parties qui n'ont pas été présentes dans l'instance, alors même, sauf exceptions, qu'elles auraient dû être mises en cause par le juge de première instance, ne peuvent faire appel. Seule la voie de la tierce opposition leur est ouverte (ii).

i) Un droit ouvert aux personnes ayant pris part au débat contentieux devant les premiers juges

Le droit de faire appel des décisions de justice est ouvert aux personnes qui ont été parties à l'instance à l'issue de laquelle a été rendue la décision qu'elles attaquent, sans distinction entre parties originaires, parties intervenues ou mises en cause (CE, Sect., 16 déc. 1977, Lehodey).

Comme le prévoit explicitement l'article R. 811-1 du CJA, cette présence peut être passive : les parties qui ont fait défaut mais qui ont été mises en cause peuvent faire appel.

En cas de jonction de plusieurs affaires par le Tribunal, chacune des parties n'aura qualité pour interjeter appel du jugement qu'en tant qu'il la concerne et seulement pour la partie du jugement se prononçant sur le litige dans lequel elle avait la qualité de partie (**CE, 5 juillet 1995, Société Cie financière Beauce**).

Le juge, en statuant sur la recevabilité de l'appel, peut être appelé à examiner la régularité de la mise en cause par le juge de première instance de ces personnes et, ainsi, leur qualité de partie à l'instance qui leur donne qualité pour faire appel.

À l'inverse, le droit de former appel des décisions de justice n'est pas ouvert aux personnes qui n'ont pas été en cause dans l'instance sur laquelle la décision qu'elles critiquent a statué (**CE, 7 novembre 1924, Baumann et a.**).

Il a été admis que les personnes à l'égard desquelles le Tribunal administratif a statué par erreur fassent appel (**CE, 6 janvier 1961, Fourcaud**), notamment afin de leur permettre, lorsqu'elles ont été à tort condamnées à verser des frais irrépétibles, d'en obtenir la décharge. Le Professeur René Chapus présente cette possibilité comme ouverte. Le Président Chabanol estime, en revanche, que la voie normale de recours dans cette hypothèse est la tierce opposition. La possibilité de faire appel est, en toute hypothèse, limitée à la correction de cette erreur.

ii) Un droit fermé aux personnes n'ayant pas pris part au débat contentieux devant les premiers juges

Le fait qu'un nom soit mentionné par les visas du jugement ou dans la notification ne donne pas qualité pour faire appel à la personne concernée (**CE, Sect., 21 octobre 1977, Monge et Le Sénéchal**). De même, la seule circonstance qu'un préfet a produit des observations en première instance à la demande du tribunal administratif ne suffit pas à le rendre recevable à faire appel du jugement (**CE, 10 janvier 2007, Société Eurovia Management CSP Est** ; même solution pour la commune dans un contentieux électoral, **CE, 5 oct. 2005, Commune Saint-Martin-de-Nigelles**).

Le fait d'avoir été avisé (**CE, 4 février 1976, Ass. nat.**) et même représenté dans des opérations de constat réalisées préalablement à une ordonnance de constat d'urgence ne suffit pas non plus pour donner la qualité de partie à l'instance et donc pour permettre de faire appel de cette ordonnance (**CE, 23 novembre 1977, Société française tunnel routier Fréjus et Société études techniques et économiques**).

L'irrecevabilité de l'appel est également applicable aux parties qui n'ont pas été présentes dans l'instance alors qu'elles auraient dû être mises en cause par le juge de première instance (**CE, 15 octobre 1990, min. Equip. et Log. c/ Papin-Bricaud** : cas d'une décision d'un maire prise au nom de l'État et où le tribunal ne met en cause que la commune, l'État ne peut alors faire appel ; la même solution est appliquée à un propriétaire de terrains touché par un constat d'urgence mais qui n'a pas été mis en cause par le président du tribunal : **CAA Lyon, 26 octobre 1989, Vincotte**).

Cette irrecevabilité frappe aussi la requête de ceux qui ont été mis en cause alors qu'ils n'auraient pas dû l'être : dans ce cas-là, ces parties sont sans qualité pour faire appel du jugement (**CE, 22 mars 1978, ministre de l'Agriculture c/ Garibaldi**).

La seule voie de recours utile dans de telles hypothèses est la tierce-opposition et le juge l'indique dans sa motivation (par exemple, **CE, 16 juin 1943, Granoux** ; **CE, 7 févr. 1962, Radomski et Société Les travaux souterrains**).

b) L'intérêt pour interjeter appel

La distinction entre la qualité et l'intérêt pour agir se retrouve au stade de l'appel.

Une personne peut avoir été partie à l'instance, donc avoir qualité pour interjeter appel du jugement, mais ne pas justifier d'un intérêt suffisant pour le faire. La proximité des deux notions apparaît dans certaines décisions où le juge, constatant l'absence d'intérêt pour faire appel, en déduit l'absence de qualité (**CE, 30 mars 1979, ministre de l'Agriculture**).

Cet intérêt est apprécié avec une certaine bienveillance. Il est notamment possible d'invoquer en appel un intérêt différent de celui qui avait été invoqué en première instance (**CE, 3 mai 1993, Société industrielle de construction** ; **CE, 10 décembre 1997, Société Norminter Gascogne Pyrénées**).

La circonstance qu'une partie n'aurait plus intérêt à agir contre la décision administrative objet du litige à la date d'introduction de sa requête d'appel est sans incidence sur la recevabilité de l'appel dès lors que le dispositif du jugement fait grief (**CE, Sect., 11 févr. 2005, Marcel**).

L'intérêt s'apprécie par rapport aux conclusions de la requête et non par rapport aux moyens. C'est ainsi qu'un appel tendant à l'annulation d'un jugement est recevable alors même que les moyens invoqués ne peuvent conduire qu'au maintien de ce jugement par substitution de motifs (CE, Sect., 16 mars 1979, ministre de l'Agriculture c/ Compagnie Lalaye).

Le juge cherche à vérifier si l'appelant justifie d'un intérêt réel pour agir.

Selon la formule de la jurisprudence, **les appels ne peuvent tendre qu'à l'annulation ou à la réformation du dispositif du jugement attaqué**. Ce jugement doit faire grief (CE, 1er juillet 1970, Alizon) et comporter une décision à l'égard de l'appelant (CE, Sect., 21 octobre 1977, Monge et Le Sénéchal) dont la situation de droit est ainsi modifiée par lui (CE, 20 juin 1955, Perrin). Les conclusions d'appel ne peuvent être dirigées contre les motifs d'une décision (CE, 8 juillet 1966, Élect. mun. Bourg-Bruche) ou les visas (CE, 7 juillet 1976, Élect. conseil régional ordre architectes Provence-Côte-d'Azur Corse).

Un jugement donnant intégralement satisfaction aux conclusions qu'une partie présentait en première instance ne peut être contesté en appel par elle (CE, Sect., 28 janvier 1966, Société La Purfina française ; CE, 27 janvier 1989, min. Éco. c/ Rosas).

L'irrecevabilité de l'appel pour défaut d'intérêt est prononcée « quels que soient les motifs retenus par les premiers juges » (CE, Sect., 28 janvier 1966, Société Purfina française).

De même, si un jugement retient plusieurs motifs, dont un est erroné, un requérant est sans intérêt à en demander l'annulation dès lors qu'un autre motif, également retenu par les juges, justifie à lui seul le jugement (CE, 4 novembre 1964, ministre de l'Agriculture c/ Marolleau).

Enfin, en excès de pouvoir, le requérant qui a obtenu l'annulation d'une décision ne peut par une renonciation au bénéfice du jugement rendre sans objet une requête d'appel et priver l'appelant d'intérêt pour agir (CE, 2 février 1972, min. Santé publ. et Séc. soc. c/ Minuit-Balalud de Saint-Jean). La solution est différente en plein contentieux (CE, 24 juin 1963, min. Int. c/ Darcel).

3) Les conclusions et moyens d'appel

Comme en première instance, le juge d'appel est saisi de conclusions et de moyens à ceci près que **l'appelant devra articuler des griefs contre le jugement et dire pourquoi ou en quoi le jugement doit être annulé ou réformé**.

B. Les différents types d'appel

L'appel principal est le recours formé par la partie qui prend l'initiative de saisir le juge d'appel à l'encontre d'une décision juridictionnelle d'un tribunal administratif (1).

L'appel incident permet au défendeur en appel (intimé) de riposter au demandeur en appel (appelant), c'est-à-dire à celui qui a pris l'initiative de l'appel, en faisant valoir ses propres prétentions afin d'obtenir plus nettement gain de cause que devant le tribunal administratif (2).

L'appel provoqué permet à une partie, ni appelant principal, ni appelant incident, de faire valoir ses droits lorsqu'en appel, sa situation est susceptible d'être dégradée par la procédure engagée (3).

1) L'appel principal

L'appel principal est le recours formé par la partie ayant qualité et intérêt. Lorsque cette dernière prend l'initiative de saisir le juge d'appel, on parle d'appel principal.

Cette qualification d'appel « principal » est à opposer aux appels incidents ou provoqués qui peuvent venir se greffer sur un contentieux donné.

2) L'appel incident

L'appel incident est à l'instance d'appel ce que les conclusions reconventionnelles sont à l'instance de première instance. Comme elles, il permet au défendeur en appel de riposter au requérant en faisant valoir ses propres prétentions. Cette possibilité de riposte est ouverte à l'intimé, qu'il ait été en première instance en position de

requérant ou de défendeur, en plein contentieux comme en excès de pouvoir (par exemple, **CE, Ass., 6 mai 1966, Ville de Bagneux**).

Lorsqu'un appel incident est formé, cela signifie que l'intimé, défendeur en appel, conclut au rejet de l'appel principal et saisit cette occasion pour chercher à remettre en cause la solution des premiers juges et tenter d'obtenir plus nettement gain de cause que devant le tribunal administratif.

L'appel incident doit émaner d'une partie régulièrement mise en cause en première instance.

L'appel incident doit être appuyé sur des moyens d'appel. Une motivation par simple référence aux productions de première instance ne suffit pas (**CE, 17 novembre 1999, Sallato**).

L'appel incident n'est soumis à aucune condition de délai. Si les conclusions incidentes sont présentées dans le délai d'appel, le juge les qualifie d'appel principal (**CE, 21 juin 1989, min. PTT c/ Communauté urbaine Lyon**).

L'appel incident n'est recevable que si l'appel principal l'est également.

Surtout, l'appel incident ne doit pas soumettre au juge un litige différent de celui engagé par l'appel principal. Il a été jugé, en matière de contentieux sur la taxe sur la valeur ajoutée, que deux litiges sont identiques lorsqu'ils portent sur la même période d'imposition, même si le recours incident porte sur une autre partie de la période d'imposition et même si cette autre partie se situe dans une année différente (**CE, Sect., 4 novembre 1991, Domergue**).

3) L'appel provoqué

Lorsque la situation d'une personne est susceptible d'être aggravée par l'exercice de l'appel principal ou de l'appel incident, celle-ci peut avoir intérêt à saisir elle aussi la juridiction d'appel. Son recours, formé après expiration du délai de recours contentieux (dans l'hypothèse inverse, il pourrait s'agir d'un appel principal) sera qualifié d'appel « provoqué » et il lui permettra de faire valoir ses droits, en réponse à un appel principal ou à un appel incident qui "provoquent" ses conclusions.

Cet appel provoqué existe en contentieux administratif depuis la **décision de section du 21 janvier 1927, Cie générale des eaux c/ Dame de Zuylen de Nyvelt** en cas de coauteurs de dommages et surtout depuis la **décision d'assemblée du 9 juin 1972, Société d'électricité pour la lumière et la force (SELF)**.

Les marchés de travaux publics et les contentieux de la responsabilité où les parties peuvent être nombreuses et où l'évolution de la situation financière de l'une peut dégrader celle des autres, sont les domaines dans lesquels l'appel provoqué trouve sa pleine expression.

Un même mémoire peut présenter des conclusions constituant pour certaines un appel incident, en tant qu'elles sont dirigées contre l'appelant principal, et pour d'autres un appel provoqué, si elles sont dirigées contre une autre partie (par exemple, **CE, 6 novembre 1991, Société Cotechnip, Guillemonat, Delepine**).

En ce qui concerne la recevabilité, les règles applicables à l'appel provoqué sont proches de celles applicables à l'appel incident.

En matière de délais, des conclusions assimilables à un appel provoqué sont requalifiées en appel principal si elles sont déposées dans le délai d'appel.

L'appel provoqué doit également, comme l'appel incident, porter sur le même litige que le litige principal.

L'appel provoqué est destiné à permettre à une partie de remédier à l'aggravation de sa situation par « l'admission » (terme employé dans la décision d'Assemblée de 1972 Société SELF) de l'appel principal. Si la solution donnée à l'appel principal n'est pas susceptible d'aggraver la situation de cette partie, l'appel provoqué n'est pas recevable (**CE, Sect., 30 mars 1981, ministre des Transports et ministre de l'Agriculture ; CE, 6 mai 1983, Entreprise Barbé et a.**). En revanche, si cette aggravation est démontrée, l'appel provoqué est recevable, sans plus de référence ni de limite tendant à la mesure et à l'étendue de cette aggravation (**CE, Ass., 11 juillet 1984, Commune Saint-Sébastien-sur-Loire**).

C. Le possible sursis à exécution du jugement

L'appel initié devant les cours administratives d'appel n'est pas suspensif, sauf texte contraire (art. R. 811-14 du CJA).

Le juge d'appel peut, toutefois, sous certaines conditions, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution du jugement attaqué.

1) Appel d'un jugement prononçant l'annulation d'une décision administrative

L'article R. 811-15 du CJA dispose que :

« Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillie par ce jugement ».

Dans le cadre de la procédure de sursis à exécution prévue par l'article R. 811-15 précité, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, prononcer le sursis du jugement entrepris si les moyens présentés devant lui permettent de justifier son annulation ou sa réformation ainsi que le rejet de la demande présentée aux premiers juges. **Ceci implique en réalité que l'appelant démontre non seulement que le jugement doit être annulé, soit pour irrégularité soit au fond, mais également que les conclusions de première instance auraient dû être rejetées.**

2) Appel par une personne autre que le demandeur en 1^{re} instance

L'article R. 811-16 du CJA dispose que :

« Lorsqu'il est fait appel par une personne autre que le demandeur en première instance, la juridiction peut, à la demande de l'appelant, ordonner sous réserve des dispositions des articles R. 533-2⁶² et R. 541-6⁶³ qu'il soit sursis à l'exécution du jugement déféré si cette exécution risque d'exposer l'appelant à la perte définitive d'une somme qui ne devrait pas rester à sa charge dans le cas où ses conclusions d'appel seraient accueillies ».

La condition du risque tenant à la perte définitive de la somme d'argent est, par exemple, caractérisée en cas de difficultés financières avérées de l'entreprise adversaire de l'administration (la collectivité publique, elle, est toujours réputée solvable).

D. Les pouvoirs généraux du juge d'appel

L'effet dévolutif de l'appel (1) et l'évocation (2) sont souvent confondus. Or la dévolution et l'évocation répondent à des régimes très différents.

1) L'effet dévolutif

Par l'effet dévolutif de l'appel, les juges d'appel sont investis du **devoir de statuer à nouveau, en fait et en droit, sur la chose jugée par le jugement rendu en première instance**, dont les parties demandent la réformation ou l'annulation.

2) L'évocation

Par l'évocation, les juges d'appel ont le pouvoir de **mettre fin au litige en statuant sur des questions non tranchées en première instance**, s'ils estiment de bonne justice de donner à l'affaire une solution définitive.

⁶² « Lorsqu'appel est interjeté d'une ordonnance rendue par le président du tribunal administratif ou par son délégué en application de l'article R. 532-1, le président de la cour administrative d'appel, ou le magistrat désigné par lui, peut immédiatement et à titre provisoire suspendre l'exécution de cette ordonnance si celle-ci est de nature à préjudicier gravement à un intérêt public ou aux droits de l'appelant ».

⁶³ « Le sursis à l'exécution d'une ordonnance du juge des référés accordant une provision peut être prononcé par le juge d'appel ou par le juge de cassation si l'exécution de cette ordonnance risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés à son encontre paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier son annulation et le rejet de la demande ».

En résumé, la dévolution a, pour le juge d'appel, un caractère impératif, alors que l'évocation, qui se traduit, dans un souci de célérité, par une amputation du double degré de juridiction, revêt pour lui un caractère facultatif relevant de sa seule appréciation.

II. La cassation

Le pourvoi en cassation doit être formé dans un délai qui est, en principe, de **deux mois (A)**.

Dans le contentieux administratif, la cassation se définit comme la voie de recours instituée contre toute décision rendue en dernier ressort par une juridiction administrative afin de contrôler la régularité de cette décision définitive au titre de sa légalité externe ou interne, mais hors toute appréciation des faits.

Cette voie de recours a pour fonction d'assurer la conformité des jugements à la règle de droit et par là même l'unité dans l'identification et l'interprétation des normes juridiques par les diverses juridictions. En ce sens donc, la cassation est ouverte de plein droit contre toutes les décisions juridictionnelles de dernier ressort **(B)**.

Nonobstant ce caractère particulier, la cassation n'en reste pas moins, à l'instar de la première instance et de l'appel, soumise à des conditions de recevabilité **(C)** et, de façon originale, les recours en cassation font l'objet d'un « filtre » **(D)**.

A. Le délai pour former un pourvoi en cassation

Le délai pour former son pourvoi en cassation est, sauf exception, de deux mois (art. R. 821-1 du CJA).

Il court contre toute partie à l'instance à compter du jour où la notification de la décision a été faite à cette partie (cf. *supra*).

B. Un recours ouvert de plein droit

L'article L. 821-1 du CJA prévoit que toutes les décisions des cours administratives d'appel et des juridictions statuant en dernier ressort peuvent être contestées devant le Conseil d'État par la voie du recours en cassation.

Il s'agit donc d'un recours de plein droit, ouvert même sans texte (**CE, 7 février 1947, D'aillères**) ; ce qui n'est pas sans rappeler le REP et la jurisprudence Dame Lamotte. Eu égard à la spécificité de ces deux recours (respecter de la légalité), une telle ouverture n'est pas surprenante.

Le Conseil Constitutionnel confirme le statut particulier du recours en cassation en le qualifiant de « *garantie fondamentale des justiciables* » (**Cons. const, 14 mai 1980, Procédure contentieuse en matière fiscale**).

C. Les conditions de recevabilité du recours en cassation

Comme pour la première instance et l'appel, le recours en cassation est réservé aux personnes qui ont la qualité de partie lors de l'instance ayant donné lieu à la décision contestée (**CE, 30 juillet 1949, Faucon**).

La partie en question doit avoir **qualité et intérêt à exercer le recours en cassation**.

Comme en appel, cet intérêt s'apprécie en fonction du dispositif de la décision et non de ses motifs (**CE, 29 avril 1960, Bovier-Lapierre**).

NB : Le recours en cassation doit être introduit par les parties à l'instance **par l'intermédiaire d'un avocat aux Conseils** (sauf si l'auteur du recours est un ministre agissant au nom de l'État) (**art. R. 821-3 du CJA**).

D. La procédure préalable d'admission

Les pourvois en cassation font l'objet d'une procédure préalable d'admission conduite sous la responsabilité des sous-sections de la section du contentieux du Conseil d'État et qui conduit à la non-admission des pourvois **dépourvus de moyens sérieux**.

En principe, le refus d'admission fait l'objet d'un jugement par une formation collégiale et peut être décidé si le pourvoi est irrecevable ou fondé sur aucun moyen sérieux (**art. L. 822-1 du CJA**). Il n'y a pas d'instruction contradictoire dans la mesure où le mémoire en requête n'a pas encore été transmis au défendeur.

La cassation permet de censurer :

- la violation des règles de compétence et de procédure juridictionnelles ;
- l'erreur de droit commise par le juge de dernier ressort ;
- les erreurs portant sur les faits (matérialité des faits, qualification juridique des faits) en cas de dénaturation par le juge de dernier ressort.

Un au moins des moyens recevables en cassation doit être regardé comme sérieux pour que le recours passe le filtre de la procédure préalable d'admission.

Lorsque le recours a passé le filtre, la Cour peut statuer sur la demande de cassation. Elle peut, en cas de cassation, soit renvoyer le litige aux juges de fond, soit procéder elle-même au règlement définitif du litige.

SECTION III : LES VOIES DE RECOURS SPÉCIALES

Parmi les voies de recours « spéciales » il est possible de mentionner le recours en interprétation (**I**), le recours en opposition (**II**), la tierce opposition (**III**), le recours dans l'intérêt de la loi (**IV**), le recours en révision (**V**), le recours en rectification d'une erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire (**VI**) et le recours en rectification d'une erreur matérielle non susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire (**VII**).

I. Le recours en interprétation de la décision juridictionnelle

Même si l'exercice de ce recours reste rare en pratique, il n'en demeure pas moins que les parties à l'instance peuvent exercer un recours dans le cas où la décision dont elles sont destinataires nécessite une interprétation en raison d'une certaine obscurité ou ambiguïté.

Par exemple, l'administration peut intenter ce recours pour s'assurer qu'elle a bien compris le sens du jugement et que la décision prise en exécution de celui-ci est bien la bonne.

Ce recours relève de la compétence de la juridiction ayant rendu la décision qui doit être interprétée.

L'exercice du recours en interprétation n'est enfermé dans aucun délai contentieux.

II. Le recours en opposition

Il convient d'étudier les décisions susceptibles de recours en opposition (**A**), les personnes admises à former opposition (**B**), le délai pour former opposition (**C**) et enfin les effets du recours en opposition (**D**).

A. Les décisions susceptibles de recours en opposition

Le recours en opposition n'est recevable qu'à l'encontre des décisions du Conseil d'État rendues par défaut (art. R. 831-1 du CJA).

Les décisions des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne sont pas susceptibles d'opposition (**art. R. 831-6 du CJA**).

B. Les personnes admises à former opposition

Toute personne qui, mise en cause par le Conseil d'État, n'a pas produit de défense en forme régulière est admise à former opposition à la décision rendue par défaut, sauf si celle-ci a été rendue contradictoirement avec une partie qui a le même intérêt que la partie défaillante (**art. R. 831-1 du CJA**).

C. Le délai pour former opposition

L'opposition doit être formée dans le délai de **deux mois** à compter du jour où la décision par défaut a été notifiée (art. R. 831-2 du CJA).

D. Les effets du recours en opposition

L'opposition n'est pas suspensive, à moins qu'il en soit autrement ordonné (art. R. 831-2 du CJA).

La décision qui admet l'opposition remet, s'il y a lieu, les parties dans le même état où elles étaient auparavant (art. R. 831-5 du CJA).

III. La tierce opposition

La tierce opposition est une **voie de rétractation**, ouverte devant le juge qui a rendu la décision en cause.

Il convient d'étudier les décisions susceptibles de recours en tierce opposition (A), le délai pour former tierce opposition (B), l'objet du recours en tierce opposition (C) et enfin la procédure de tierce opposition (D).

A. Les décisions susceptibles de recours en tierce opposition

Toute personne peut former tierce opposition à une **décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision (art. R. 832-1 du CJA).**

B. Le délai pour former tierce opposition

Celui à qui la décision a été notifiée ou signifiée ne peut former tierce opposition que dans le **délai de deux mois à compter de cette notification ou signification (art. R. 832-2 du CJA).**

C. L'objet du recours en tierce opposition

La tierce opposition est une voie de recours qui a pour objet de permettre le respect du principe du contradictoire dont la violation doit pouvoir être corrigée par la juridiction qui ne l'aurait pas respecté. En effet, la tierce opposition vise soit à sanctionner une négligence du juge, soit à réparer le fait que le juge n'a pas été informé de l'existence de personnes qui auraient dû être appelées et présentes à l'instance.

La tierce opposition est une **règle générale de procédure** qui s'applique **devant toute juridiction administrative** dès lors que son application n'a pas été écartée par une disposition législative expresse ou n'est pas incompatible avec son orientation (**CE, Sect, 20 novembre 1931, Franc**).

La juridiction qui a rendu la décision contestée est compétente pour connaître du recours en tierce opposition sans que cela ne soit considéré comme une violation du principe d'impartialité (**CE, 10 décembre 2004, Société Résotim**).

D. La procédure de tierce opposition

Après s'être prononcée sur la recevabilité de la tierce opposition et s'être assurée que la tierce opposition est bien subordonnée à l'existence d'un préjudice causé par la décision juridictionnelle contestée (le fait que cette condition soit remplie prouve que le tiers en question aurait dû être appelé et avoir la qualité de partie à l'instance ayant donné lieu à la décision juridictionnelle contestée), la juridiction examine le bien-fondé des moyens invoqués par le tiers opposant en vue de faire inverser la solution retenue attaquée (**CE, 4 avril 1997, SA Art et construction**).

Lorsqu'une requête en tierce opposition est reconnue recevable et fondée, il est procédé à un **nouveau jugement du litige qui va permettre à la juridiction saisie de déclarer non avenue ou nulle et non avenue sa précédente décision, ou une partie de celle-ci.**

IV. Le recours dans l'intérêt de la loi

Ce recours est ouvert aux ministres, dans le champ de leurs attributions, contre les jugements ou arrêts définitifs (sauf ceux du Conseil d'État) pour faire rectifier une erreur juridique les entachant sans préjudicier toutefois aux droits des parties, ni les avantager.

V. Le recours en révision

Le recours en révision constitue une voie de recours exceptionnelle qui permet aux parties à un litige de demander au juge administratif suprême de rétracter sa décision lorsqu'apparaissent des éléments de nature à faire douter de la justesse de la solution donnée.

Le Commissaire du Gouvernement Jean-Claude BONICHOT dans ses conclusions sur la décision « Treiber » rendue en 1996 résumait ce recours de la manière suivante, « *la révision est une voie de recours d'équité : elle tend à permettre de rétablir ce qu'aurait dû être le résultat du procès. Il faut pour cela trouver un juste équilibre entre le souci de justice et celui que les procès s'arrêtent un jour ; entre l'équité et la stabilité juridique qui implique l'autorité de la chose jugée* ».

Après avoir étudié les décisions du Conseil d'État susceptibles de recours en révision (A), nous examinerons le délai pour former un tel recours (B), l'obligation du ministère d'avocat (C) et enfin l'impossibilité d'exercer un second recours en révision (D).

A. Les décisions susceptibles de recours en révision

Selon l'**article R. 834-1 du CJA**, le recours en révision est ouvert contre les **décisions contradictoires du Conseil d'État** et ce dans **trois cas** seulement :

- Si elle a été rendue sur pièces fausses (1)
- Si la partie a été condamnée faute d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire (2)
- Si la décision est intervenue sans qu'aient été observées les dispositions du présent code relatives à la composition de la formation de jugement, à la tenue des audiences ainsi qu'à la forme et au prononcé de la décision (3)

Les décisions des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne sont pas susceptibles de recours en révision.

1) Décision rendue sur pièces fausses

Le Conseil d'État vérifie si la pièce est un faux au sens du droit pénal, c'est-à-dire si elle a été intentionnellement contrefaite, falsifiée ou altérée.

S'il n'est pas tenu par la qualification retenue par le juge pénal, la circonstance qu'une procédure d'inscription en faux se soit soldée par une ordonnance de non-lieu crée une présomption d'authenticité.

En pratique, aucun recours en révision n'a encore été admis sur ce fondement-là.

2) Décision rendue sur une pièce décisive retenue par l'adversaire

Le Conseil d'État a une conception souple de la notion de rétention puisqu'il considère qu'une pièce que l'administration s'abstient de produire ou ne retrouve pas, alors qu'elle est la seule à la détenir, doit être regardée comme retenue au sens de l'article R. 834-1 du CJA, même en cas de recherches approfondies pour tenter de la produire (respectivement **CE, 5 décembre 1975, Murawa** et **CE, 5 avril 1996, Treiber**).

Le Conseil d'État considère au contraire qu'il n'y a pas rétention dès lors que le requérant en révision connaissait l'existence de la pièce décisive et s'est abstenu d'en demander la communication (**CE, 23 février 1979, Pech**).

3) La violation de certaines règles de procédure

L'article R. 834-1 du CJA vise la violation des dispositions du CJA relatives à la composition de la formation de jugement, à la tenue des audiences ou à la forme et au prononcé de la décision.

Il s'agit ici pour l'essentiel du défaut d'avis d'audience, du défaut de mention de la lecture publique, du défaut de mention ou d'erreur dans la composition de la formation de jugement.

B. Le délai pour former un recours en révision

En principe, le recours en révision doit être formé dans le délai de **deux mois** à compter du jour où la décision a été notifiée (**art. R. 834-2 du CJA**).

Toutefois, ce délai ne court qu'à compter du jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque lorsque :

- La décision a été rendue sur pièces fausses ;
- Elle a été condamnée faute d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire

C. Un ministère d'avocat obligatoire

Le recours en révision doit être présenté par le ministère d'un avocat au Conseil d'État, même si la décision attaquée est intervenue sur un pourvoi pour la présentation duquel ce ministère n'est pas obligatoire (**art. R. 834-3 du CJA**).

D. L'impossibilité d'exercer un second recours en révision

Lorsqu'il a été statué sur un premier recours en révision contre une décision contradictoire, un second recours contre la même décision n'est pas recevable (**art. R. 834-4 du CJA**).

VI. Le recours en rectification d'erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire

Après avoir étudié l'objet du recours prévu à l'**article R. 833-1 du CJA (A)**, puis les décisions pouvant faire l'objet de ce recours (**B**), nous examinerons les règles relatives à son exercice (**C**).

A. L'objet du recours

L'article **R. 833-1 du CJA** dispose que :

*« Lorsqu'une décision d'une cour administrative d'appel ou du Conseil d'État est entachée d'une **erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire**, la partie intéressée peut introduire devant la juridiction qui a rendu la décision un recours en rectification »*

Le recours visé à l'article R. 833-1 du CJA a pour seul objet **la rectification d'une erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire**.

Il ne doit pas être confondu avec le recours étudié ci-après visé à l'article R. 741-11 du CJA en rectification d'une erreur matérielle non susceptible d'avoir exercé une telle influence sur le jugement de l'affaire (cf. *supra*).

Le recours en rectification sera irrecevable dès lors qu'il portera sur une appréciation d'ordre juridictionnel (**CE, 18 février 1966, Dame Chanonier-Mirande**). L'erreur doit donc bien être strictement matérielle. Exemples :

erreur de dates (CE, 7 avril 1933, Gaby), désistement erroné (CE, 19 mars 1986, Mme Roberge) ou encore une erreur dans le calcul des indemnités (CE, 19 janvier 1966, Boulogne).

Le recours sera également irrecevable s'il est porté par une partie qui n'a pas intérêt à la correction demandée et à qui le jugement a donné entièrement satisfaction (CE, 10 mai 1976, Mme Andrieux).

Enfin, pour être recevable, la partie qui demande la rectification de l'erreur ne doit pas avoir été à l'origine de cette erreur (CE, 17 février 1965, Picard) et l'erreur doit bien avoir exercé une influence sur l'issue du litige ou le sens de la décision juridictionnelle (CE, 2 avril 1971, Min. des Finances).

B. Les décisions pouvant faire l'objet du recours

Le recours en rectification visé à l'article R. 833-1 du CJA est ouvert contre les décisions des **cours administratives d'appel ou du Conseil d'État**.

Il est également ouvert contre les arrêts rendus par le Tribunal des conflits. La possibilité ouverte à une partie, lorsqu'une décision du Tribunal des conflits est entachée d'une erreur matérielle, d'introduire devant le Tribunal un recours en rectification de cette erreur, hors le cas où elle est elle-même à l'origine de l'erreur qu'elle entend dénoncer, est subordonnée à la condition que l'erreur entachant cette décision en affecte le sens ou la portée (Trib. des Confl. 17 novembre 2014, Société Groupama méditerranée).

Le recours en rectification visé à l'article R. 833-1 du CJA est fermé contre les jugements des tribunaux administratifs.

C. L'exercice du recours

Le recours en rectification visé à l'article R. 833-1 du CJA « doit être présenté **dans les mêmes formes que celles dans lesquelles devait être introduite la requête initiale** ».

Il doit être introduit « dans un **délai de deux mois** qui court du jour de la notification ou de la signification de la décision dont la rectification est demandée ».

VII. La rectification des erreurs matérielles non susceptibles d'avoir exercé une influence sur le jugement

Après avoir étudié l'objet du recours prévu à l'article R. 741-11 du CJA (A), puis les décisions pouvant faire l'objet de ce recours (B), nous examinerons l'incidence de ce recours sur le cours du délai d'appel ou de recours en cassation (C) et enfin le délai imparti au juge pour statuer (D).

A. L'objet du recours

L'article R. 741-11 alinéa 1 du CJA dispose que :

*« Lorsque le président du tribunal administratif, de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'État, le président de la section du contentieux constate que **la minute d'une décision est entachée d'une erreur ou d'une omission matérielle non susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire**, il peut y apporter, par ordonnance rendue dans le délai d'un mois à compter de la notification aux parties, les corrections que la raison commande ».*

Le recours visé à l'article R. 741-11 alinéa 1 du CJA ne peut être introduit que si **la minute d'une décision est entachée d'une erreur ou d'une omission matérielle non susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire**.

Si la minute d'une décision est entachée d'une erreur ou d'une omission matérielle **susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire**, il convient d'exercer le recours étudié ci-avant visé à l'article R. 833-1 du CJA.

B. Les décisions pouvant faire l'objet du recours

Le recours visé à l'article R. 741-11 du CJA vise toute décision, qu'elle soit rendue par un tribunal administratif, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'État.

C. L'incidence du recours sur le cours du délai d'appel ou de recours en cassation

Lorsqu'une partie signale au président du TA ou de la CAA l'existence d'une erreur ou d'une omission matérielle entachant une décision, et lui demande d'user des pouvoirs définis au premier alinéa de l'article R. 741-11 alinéa 1 du CJA cette demande est sans influence sur le cours du délai d'appel ou de recours en cassation ouvert contre cette décision.

Il en va différemment une fois que le président a fait droit à cette demande. En effet, **la notification de l'ordonnance rectificative rouvre alors le délai d'appel ou de recours en cassation contre la décision ainsi corrigée (art. R. 741-11 alinéa 2 du CJA).**

D. Le délai imparti au juge pour statuer

L'ordonnance rectificative peut être prise par :

- le président du tribunal administratif
- le président de la cour administrative d'appel
- le président de la section du contentieux du Conseil d'État

Elle doit être rendue dans le **délai maximal d'un mois à compter de la notification aux parties de la décision** entachée d'une erreur ou d'une omission matérielle non susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire.

PARTIE VII : LES ACTIONS COLLECTIVES

Il existe deux types d'actions collectives : les actions de groupe (**Chapitre I**) et les actions en reconnaissance de droits (**Chapitre II**).

CHAPITRE I : L'ACTION DE GROUPE

L'action de groupe a été introduite dans le code de justice administrative par la **loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle**.

Nous verrons les conditions d'exercice de l'action de groupe (**Section I**) puis la procédure applicable aux actions de groupe (**Section II**).

SECTION I : LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTION DE GROUPE

Les conditions d'exercice de l'action de groupe portent sur son objet (**I**), les matières concernées (**II**), le demandeur (**III**) et la mise en demeure préalable (**IV**).

I. L'objet de l'action de groupe

L'article L. 77-10-3 du CJA dispose que :

« Lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée en justice au vu des cas individuels présentés par le demandeur.

Cette action peut être exercée en vue soit de la cessation du manquement mentionné au premier alinéa, soit de l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit de ces deux fins ».

L'action de groupe est subordonnée à deux conditions :

- Un manquement d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à ses obligations légales ou contractuelles
- Un dommage subi du fait de ce manquement par plusieurs personnes placées dans une situation similaire

L'action de groupe doit ainsi avoir pour objet :

- soit de faire cesser le manquement
- soit de réparer les préjudices subis
- soit les deux

II. Les matières dans lesquelles l'actions de groupe peut intervenir

L'action de groupe ne peut intervenir dans les **matières limitativement énumérées à l'article L. 77-10-1 du CJA** :

- Discriminations (loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations)
- Actions en responsabilité résultant d'infractions aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement
- Manquement d'un producteur ou fournisseur de produits médicaux mentionnés à l'article L. 5311-1 du code de la santé publique

- Manquements aux dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 commis par un responsable de traitement de données à caractère personnel
- Discrimination subie par les salariés d'un employeur public

III. Le demandeur

L'article L. 77-10-4 du CJA dispose que :

*« Seules les **associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte** peuvent exercer l'action mentionnée à l'article L. 77-10-3 ».*

L'article L. 77-11-2 du CJA ajoute que :

« Une organisation syndicale de fonctionnaires représentative au sens du III de l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou un syndicat représentatif de magistrats de l'ordre judiciaire peut agir devant le juge administratif afin d'établir que plusieurs candidats à un emploi, à un stage ou à une période de formation ou plusieurs agents publics font l'objet d'une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur un même motif et imputable à un même employeur.

Une association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans intervenant dans la lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap peut agir aux mêmes fins en faveur de plusieurs candidats à un emploi ou à un stage ».

Il résulte de ces textes qu'en principe, seules les **associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis 5 ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte** peuvent exercer l'action de groupe.

Toutefois, dans le cas d'une discrimination subie par les salariés d'un employeur public, l'action de groupe peut également être déposée par un **syndicat de fonctionnaires ou de magistrats** remplissant les conditions de représentativité.

IV. La mise en demeure préalable

L'article L. 77-10-5 du CJA dispose que :

*« **Préalablement à l'introduction de l'action de groupe, la personne ayant qualité pour agir met en demeure celle à l'encontre de laquelle elle envisage d'agir par la voie de l'action de groupe de cesser ou de faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis.***

A peine d'irrecevabilité que le juge peut soulever d'office, afin que la personne mise en demeure puisse prendre les mesures pour cesser ou faire cesser le manquement ou pour réparer les préjudices subis, l'action de groupe ne peut être introduite qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la réception de cette mise en demeure ».

La recevabilité de l'action de groupe est subordonnée à une mise en demeure adressée par le demandeur à l'auteur du manquement concerné afin qu'il cesse le manquement et/ou répare les préjudices subis.

A peine d'irrecevabilité pouvant être relevé d'office, l'action de groupe ne pourra être introduite qu'à l'expiration d'un délai de 4 mois à compter de la réception de la mise en demeure.

V. Tableau de synthèse

Tableau de synthèse (disponible sur le site du Conseil d'État)

Champs d'application de l'action de groupe	Qui peut déposer une action de groupe
Discriminations (loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations)	Seules les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins et dont l'objet statuaire comporte la défense d'intérêts relevant des domaines concernés par les actions de groupe peuvent déposer une telle action. Syndicats de fonctionnaires ou de magistrats, associations de lutte contre les discriminations ou œuvrant dans le domaine du handicap ayant au moins 5 ans d'existence
Actions en responsabilité résultant d'infractions aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement	
Manquement d'un producteur ou fournisseur de produits médicaux mentionnés à l'article L. 5311-1 du code de la santé publique	
Manquements aux dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 commis par un responsable de traitement de données à caractère personnel	
Discrimination subie par les salariés d'un employeur public	

SECTION II : PROCÉDURE APPLICABLE AUX ACTIONS DE GROUPE

Etudier la procédure applicable aux actions de groupe, c'est étudier la juridiction administrative compétente (I), le concours entre action de groupe et actions individuelles (II), la requête en action de groupe (III), la représentation des parties (IV), le jugement (V), les voies de recours (VI) et enfin les règles de publicité des actions de groupe (VII).

I. La juridiction administrative compétente

Les règles de détermination de la juridiction administrative compétente pour statuer sur l'action de groupe sont fixées à l'**article R. 77-10-2 du CJA**.

Lorsque les requêtes individuelles qu'auraient pu introduire les personnes auxquelles l'action de groupe est susceptible de bénéficier auraient relevé de la **compétence d'une seule juridiction** : c'est cette juridiction qui est compétente pour connaître de l'action de groupe.

Lorsque les requêtes individuelles qu'auraient pu introduire les personnes auxquelles l'action de groupe est susceptible de bénéficier auraient relevé de la **compétence de plusieurs juridictions** :

- L'action de groupe doit être adressée au Conseil d'État, qui va ensuite désigner la juridiction compétente
- En cas de saisine par erreur d'une autre juridiction que le Conseil d'État, le président de la juridiction saisie transmet le dossier au Conseil d'État, qui va ensuite désigner la juridiction compétente.
- Ainsi, après réception de l'action de groupe, **le président de la section du contentieux du Conseil d'État désigne la juridiction compétente pour connaître de l'action de groupe** et assure l'information des autres juridictions.

NB : Le président de la section du contentieux du Conseil d'État peut renvoyer le jugement de l'action de groupe à une CAA déjà saisie d'une requête dirigée contre un jugement rendu par un TA sur une

action de groupe ayant le même objet. La CAA statue alors sur cette action de groupe en premier et dernier ressort.

II. Concours entre action de groupe et actions individuelles

L'article R. 77-10-3 du CJA détermine les règles applicables en cas de concours entre une action individuelle et une action de groupe.

Lorsque l'auteur d'une requête individuelle est susceptible de bénéficier d'une action de groupe déjà introduite devant une juridiction, le président de la formation de jugement doit informer le requérant de l'existence de cette action de groupe et de son droit à former une intervention au soutien de celle-ci.

Le président de la formation de jugement doit également mettre en demeure le requérant de confirmer son intention de poursuivre l'instance en lui indiquant qu'à défaut d'une telle confirmation dans le délai imparti, qui ne peut être inférieur à un mois, il sera réputé s'être désisté d'office de l'instance.

Le courrier de mise en demeure rappelle que la décision rendue sur l'action de groupe fera l'objet d'une publication sur le site internet du Conseil d'État et que le requérant pourra, le cas échéant, adhérer au groupe dont les caractéristiques auront été définies par cette décision.

Lorsque le requérant maintient sa requête, la juridiction qui en est saisie peut conserver le dossier ou le transmettre au président de la section du contentieux du Conseil d'État qui attribue le jugement de l'affaire à la juridiction qu'il désigne. Dans les deux cas, et sauf si la situation du requérant ou un intérêt public s'y oppose, **il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête jusqu'à ce que la décision rendue sur l'action de groupe soit devenue irrévocable**. Le requérant est informé de ce sursis par tout moyen.

III. La requête en action de groupe

La requête doit porter la mention " action de groupe " (**art. R. 77-10-4 du CJA**).

Il ressort de l'**article R. 77-10-5 du CJA** que **la requête doit, à peine d'irrecevabilité, préciser :**

- **la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public visé par l'action**
- **la nature du manquement**
- **la nature des dommages invoqués**
- **les éléments permettant d'apprécier la similarité des situations des personnes en faveur desquelles l'action est présentée**
- **les cas individuels au vu desquels elle est engagée.**

La requête ne peut comporter d'autres conclusions que celles tendant à la satisfaction de l'action de groupe considérée.

IV. Représentation des parties

En principe, les requêtes et les mémoires présentés devant le TA ou la CAA statuant en premier et dernier ressort doivent, **à peine d'irrecevabilité**, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Toutefois, les parties sont dispensées du ministère d'avocat lorsque le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public relevant d'une collectivité territoriale ou un établissement public de santé.

En ce qui le concerne, l'État est toujours dispensé du ministère d'avocat.

V. Le jugement

A. Action tendant à la cessation d'un manquement

Lorsque l'action de groupe tend à la cessation d'un manquement, le juge, s'il constate l'existence de ce manquement, **enjoint au défendeur de cesser ou de faire cesser ledit manquement et de prendre, dans un délai qu'il fixe, toutes les mesures utiles à cette fin.**

Il peut également prononcer une **astreinte (art. L. 77-10-6 du CJA)**.

B. Action tendant à la réparation d'un préjudice subi

Lorsque l'action de groupe tend à la réparation des préjudices subis, le juge statue sur la responsabilité du défendeur.

Il **définit le groupe de personnes à l'égard desquelles la responsabilité du défendeur est engagée en fixant les critères de rattachement au groupe** et détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chacune des catégories de personnes constituant le groupe qu'il a défini.

Il **fixe également le délai dans lequel les personnes répondant aux critères de rattachement** et souhaitant se prévaloir du jugement sur la responsabilité **peuvent adhérer au groupe** en vue d'obtenir réparation de leur préjudice (**art. L. 77-10-7 du CJA**). Il en résulte que même une fois le jugement rendu, les personnes qui souhaitent se rattacher au groupe peuvent le faire dans le délai qui aura été précisé par la décision.

Le juge qui reconnaît la responsabilité du défendeur ordonne, à la charge de ce dernier, les **mesures de publicité** adaptées pour informer de cette décision les personnes susceptibles d'avoir subi un dommage causé par le fait générateur constaté. Ces mesures ne peuvent être mises en œuvre qu'une fois que le jugement est devenu définitif (**art. L. 77-10-8 du CJA**).

Lorsque le demandeur à l'action le demande et que les éléments produits ainsi que la nature des préjudices le permettent, le juge peut décider la mise en œuvre d'une **procédure collective de liquidation des préjudices**. A cette fin, il habilite le demandeur à négocier avec le défendeur l'indemnisation des préjudices subis par chacune des personnes constituant le groupe. Il détermine, dans le même jugement, le montant ou tous les éléments permettant l'évaluation des préjudices susceptibles d'être réparés pour chacune des catégories de personnes constituant le groupe qu'il a défini. Il fixe également les délais et les modalités selon lesquels cette négociation et cette réparation doivent intervenir. Le juge peut également condamner le défendeur au paiement d'une provision à valoir sur les frais non compris dans les dépens exposés par le demandeur à l'action (**art. L. 77-10-9 du CJA**).

VI. Les voies de recours

Les parties peuvent interjeter **appel**, devant la CAA compétente, de tout jugement rendu par un TA sur une action de groupe (**art. R. 77-10-9 du CJA**).

VII. La publicité des actions de groupe

Les actions de groupe en cours font l'objet d'une information sur le site internet du Conseil d'État indiquant la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé d'une mission de service public visée par l'action, la nature du manquement invoqué, la nature des dommages allégués, les éléments permettant d'apprécier la similarité des situations des personnes en faveur desquelles l'action est présentée ainsi que la juridiction qui est chargée d'y statuer (**art. R. 77-10-10 du CJA**).

Les décisions statuant sur les actions de groupe et devenues irrévocables sont publiées sur le site internet du Conseil d'État (**art. R. 77-10-11 du CJA**).

CHAPITRE II : L'ACTION EN RECONNAISSANCE DE DROITS

L'action en reconnaissance de droits a également été introduite dans le code de justice administrative par la **loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle**.

Nous verrons les conditions d'exercice de l'action en reconnaissance de droits (**Section I**) puis la procédure applicable aux actions en reconnaissance de droits (**Section II**).

SECTION I : LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTION EN RECONNAISSANCE DE DROITS

Les conditions d'exercice de l'action en reconnaissance de droits portent sur son objet (**I**), l'identité du demandeur (**II**) et la réclamation préalable obligatoire (**III**).

I. L'objet de l'action en reconnaissance de droits

L'article L. 77-12-1 du CJA dispose que :

« L'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt. Elle peut tendre au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée. Elle ne peut tendre à la reconnaissance d'un préjudice.

Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est nécessairement délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public mis en cause ».

Il résulte de ce texte que l'action en reconnaissance de droits a pour objet la **reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt**.

L'action en reconnaissance de droits peut ainsi demander :

- le versement d'une somme d'argent légalement due
- la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée

En revanche, **elle ne peut pas demander la réparation d'un préjudice**.

II. Le demandeur

Il résulte de l'article L. 77-12-1 du CJA précité que seule une **association régulièrement déclarée ou un syndicat professionnel régulièrement constitué** peuvent déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits.

III. La réclamation préalable obligatoire

L'article R. 77-12-4 du CJA dispose que « **la décision attaquée est la décision de rejet explicite ou implicite opposée par l'autorité compétente à la réclamation préalable formée par le demandeur à l'action** ».

Le silence gardé pendant plus de **4 mois** par l'autorité compétente sur la réclamation préalable vaut décision de rejet.

Dans le cas où les droits dont la reconnaissance est demandée relèvent de la compétence d'autorités différentes, il appartient au demandeur de former une réclamation préalable auprès de chacune des autorités intéressées.

SECTION II : PROCÉDURE APPLICABLE AUX ACTIONS EN RECONNAISSANCE DE DROITS

Etudier la procédure applicable aux actions en reconnaissance de droits, c'est étudier la juridiction administrative compétente (I), le concours entre action de groupe et actions individuelles (II), la requête en action en reconnaissance de droits (III), la représentation des parties (IV), le jugement (V), les voies de recours (VI) et enfin les règles de publicité des actions en reconnaissance de droits (VII).

I. La juridiction administrative compétente

Les règles de détermination de la juridiction administrative compétente pour statuer sur l'action en reconnaissance de droits sont fixées à l'**article R. 77-12-2 du CJA**.

Lorsque les requêtes individuelles qu'auraient pu introduire les personnes auxquelles l'action en reconnaissance de droits est susceptible de bénéficier auraient relevé de la **compétence d'une seule juridiction** : c'est cette juridiction qui est compétente pour connaître de l'action en reconnaissance de droits.

Lorsque les requêtes individuelles qu'auraient pu introduire les personnes auxquelles l'action en reconnaissance de droits est susceptible de bénéficier auraient relevé de la **compétence de plusieurs juridictions** :

- L'action en reconnaissance de droits doit être adressée au Conseil d'État, qui va ensuite désigner la juridiction compétente
- En cas de saisine par erreur d'une autre juridiction que le Conseil d'État, le président de la juridiction saisie transmet le dossier au Conseil d'État, qui va ensuite désigner la juridiction compétente.
- Ainsi, après réception de l'action en reconnaissance de droits, le **président de la section du contentieux du Conseil d'État désigne la juridiction compétente pour connaître de l'action en reconnaissance de droits** et assure l'information des autres juridictions.

NB : Le président de la section du contentieux du Conseil d'État peut renvoyer le jugement de l'action en reconnaissance de droits à une CAA déjà saisie d'une requête dirigée contre un jugement rendu par un TA sur une action en reconnaissance de droits ayant le même objet. La CAA statue alors sur cette action en reconnaissance de droits en premier et dernier ressort.

II. Concours entre action de groupe et actions individuelles

L'**article R. 77-13-3 du CJA** détermine les règles applicables en cas de concours entre une action individuelle et une action en reconnaissance de droits.

Lorsque l'auteur d'une requête individuelle est susceptible de bénéficier d'une action en reconnaissance de droits déjà introduite devant une juridiction, le président de la formation de jugement doit informer le requérant de l'existence de cette action en reconnaissance de droits et de son droit à former une intervention au soutien de celle-ci.

Le président de la formation de jugement doit également mettre en demeure le requérant de confirmer son intention de poursuivre l'instance en lui indiquant qu'à défaut d'une telle confirmation dans le délai imparti, qui ne peut être inférieur à un mois, il sera réputé s'être désisté d'office de l'instance.

Le courrier de mise en demeure rappelle que la décision rendue sur l'action en reconnaissance de droits fera l'objet d'une publication sur le site internet du Conseil d'État et que le requérant pourra, le cas échéant, se prévaloir de cette décision.

Lorsque le requérant maintient sa requête, la juridiction qui en est saisie peut conserver le dossier ou le transmettre au président de la section du contentieux du Conseil d'État qui attribue le jugement de l'affaire à la juridiction qu'il désigne. Dans les deux cas, et sauf si la situation du requérant ou un intérêt public s'y oppose, **il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête jusqu'à ce que la décision rendue sur l'action en reconnaissance de droits soit devenue irrévocable**. Le requérant est informé de ce sursis par tout moyen.

III. La requête en action en reconnaissance de droits

La requête doit porter la mention " action en reconnaissance de droits " (**art. R. 77-12-5 du CJA**).

Il ressort de l'article **R. 77-12-6 du CJA** que la requête doit, **à peine d'irrecevabilité**, préciser les éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée.

La requête ne peut comporter d'autres conclusions que celles tendant à la satisfaction de l'action en reconnaissance de droits.

Enfin, il est à noter que la présentation d'une action en reconnaissance de droits **interrompt**, à l'égard de chacune des personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est demandée, **les prescriptions et forclusions** édictées par les lois et règlements en vigueur, sous réserve qu'à la date d'enregistrement de la requête, sa créance ne soit pas déjà prescrite ou son action forclose (**art. L. 77-12-2 du CJA**).

Un nouveau délai de prescription ou de forclusion court, dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables, à compter de la publication de la décision statuant sur l'action collective passée en force de chose jugée.

IV. Représentation des parties

En principe, les requêtes et les mémoires présentés devant le TA ou la CAA statuant en premier et dernier ressort doivent, **à peine d'irrecevabilité**, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Toutefois, les parties sont dispensées du ministère d'avocat lorsque le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public relevant d'une collectivité territoriale ou un établissement public de santé.

En ce qui le concerne, l'État est toujours dispensé du ministère d'avocat.

V. Le jugement

Le juge qui fait droit à l'action en reconnaissance de droits **détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits**.

S'il lui apparaît que la reconnaissance de ces droits emporte des conséquences manifestement excessives pour les divers intérêts publics ou privés en présence, il peut **déterminer les effets dans le temps de cette reconnaissance**.

Toute personne qui remplit ces conditions de droit et de fait peut, sous réserve que sa créance ne soit pas prescrite ou son action forclose, se prévaloir, devant toute autorité administrative ou juridictionnelle, des droits reconnus par la décision ainsi passée en force de chose jugée. L'autorité de chose jugée attachée à cette décision est soulevée d'office par le juge (**art. L. 77-12-3 du CJA**).

VI. Les voies de recours

Les parties peuvent interjeter **appel**, devant la CAA compétente, de tout jugement rendu par un TA sur une action en reconnaissance de droits (**art. R. 77-12-10 du CJA**).

L'appel formé contre un jugement faisant droit à une action en reconnaissance de droits a, de plein droit, un effet suspensif (**art. L. 77-12-4 du CJA**).

VII. La publicité des actions en reconnaissance de droits

Les actions en reconnaissance de droits en cours font l'objet d'une information sur le site internet du Conseil d'État indiquant les éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elles sont présentées ainsi que la juridiction qui est chargée d'y statuer (**art. R. 77-12-11 du CJA**).

Les décisions statuant sur les actions en reconnaissance de droit sont publiées sur le site internet du Conseil d'État avec l'indication, le cas échéant, des voies de recours dont elles font l'objet.

PARTIE VIII : LES RÉFÉRÉS

Bien qu'ils aient des principes en commun (**Chapitre I**), il convient de distinguer les référés dits ordinaires (**Chapitre II**), des référés d'urgence (**Chapitre III**) et spéciaux (**Chapitre IV**).

CHAPITRE I : LES POINTS COMMUNS À TOUS LES RÉFÉRÉS

Qu'ils tendent au prononcé de mesures préparatoires à un procès ou qu'ils soient destinés à anticiper les conséquences d'un jugement au fond, les référés présentent des caractères communs liés à l'intervention d'un juge statuant seul (**Section I**), non saisi du principal et ne pouvant dès lors rendre que des mesures provisoires (**Section II**) au terme d'une procédure allégée et accélérée (**Section III**).

SECTION I : UN JUGE ADMINISTRATIF COMPÉTENT POUR STATUER SEUL

Le juge des référés est en principe un **juge statuant seul** (**art. L. 511-2 du CJA**).

Sont juges des référés :

- Les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller.
- Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'État : le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'État qu'il désigne à cet effet.

Par exception, le juge des référés peut être une formation collégiale. En effet, l'article L. 511-2 alinéa 3 dispose que « *lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'État, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée par une formation composée de trois juges des référés* ».

Eu égard à la spécificité des procédures en référé, il existe un assouplissement des règles de compétence. En effet, dès lors qu'une demande n'est pas **manifestement** insusceptible d'être rattachée à un litige administratif, elle peut être confiée au juge administratif des référés (**Trib. des Confl., 17 octobre 1988, SA Entreprise Niay**).

Il en résulte qu'il peut arriver que le juge administratif des référés statue sur un litige alors que :

- il y a un doute sur la compétence de la juridiction administrative pour statuer sur le litige principal (**CE, 14 février 1964, SA Pechiney-Saint-Gobain**)
- le litige principal n'est qu'en partie de la compétence du juge administratif (**Trib. des Confl., 17 octobre 1988, SA Entreprise Niay, préc.**).

En ce qui concerne la répartition des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative, il existe là aussi un assouplissement des règles de compétences. Il n'y a de répartition vraiment stricte qu'entre les juridictions à compétence générale et les juridictions spécialisées, qui ne peuvent être saisies de demandes de référé (**CE, 15 juillet 1957, Ville de Royan**).

SECTION II : UN JUGE NON SAISI DU PRINCIPAL ET STATUANT PAR DES MESURES PROVISOIRES

Le juge des référés n'est pas saisi du principal, sauf en matière de condamnation aux dépens (**CE, 10 février 1997, SEM d'équipement de l'Aude**).

Il statue par des mesures qui présentent un **caractère provisoire (art. L. 511-1 du CJA)**.

Il en résulte que les mesures prescrites ne peuvent avoir des conséquences irréversibles (**CE, 20 octobre 2004, Consorts Jaboulet**)⁶⁴.

Ainsi, lorsque le juge des référés prononce une mesure de suspension, celle-ci, du fait de son caractère provisoire :

- n'a pas, à la différence de la décision d'annulation au fond, de portée rétroactive (**CE, 13 juin 2003, Mlle Chakir**)
- prend fin au plus tard lorsque la décision sur le recours principal est rendue par le juge du fond.

Les mesures prononcées en référé sont dépourvues d'autorité de la chose jugée :

- tant à l'égard du magistrat qui les a prononcées et qui peut revenir dessus à tout moment (**Art. L. 521-4 du CJA**)
- qu'à l'égard, le cas échéant, du juge du principal, qui pourra se prononcer en sens contraire (**CE, 19 mars 2003, Ferrand**).

Pour autant, les décisions du juge des référés restent obligatoires et exécutoires pour leurs destinataires (**CE, Sect., 5 novembre 2003, Assoc. Convention vie et nature pour une écologie radicale**).

Le Conseil d'État a étendu les pouvoirs du juge des référés en lui reconnaissant la **possibilité de se prononcer comme juge de l'exécution (CE, 27 juillet 2015, APHP ; CE, 27 juillet 2015, Caisse d'allocations familiales de l'Indre)**. Ainsi, en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt qui, après avoir admis que l'une des parties était titulaire d'une créance, la renvoie devant l'autorité compétente pour qu'il soit procédé à la liquidation de cette créance, cette partie peut, sans que les dispositions de l'article L. 911-4 du CJA y fassent obstacle, saisir le juge des référés, sur le fondement de l'article R. 541-1 du CJA (**référé provision**), d'une demande tendant à ce que lui soit allouée une provision au titre de la créance en cause. Celle-ci doit alors être évaluée en fonction du caractère non sérieusement contestable de l'obligation résultant du jugement ou de l'arrêt qui n'a pas reçu exécution.

SECTION III : UNE PROCÉDURE ALLÉGÉE ET ACCÉLÉRÉE

Le juge des référés doit « **se prononcer dans les meilleurs délais** » (**art. L. 511-1 du CJA**).

L'« accélération » de la procédure entraîne son allègement, même si cet allègement est plus marqué dans les référés d'urgence que dans les référés ordinaires.

Bien qu'allégée, l'instruction n'en demeure pas moins contradictoire.

L'allègement procédural signifie, en ce qui concerne le juge, que :

- Le juge peut ne pas tenir audience (**CE 19 février 1965, Souris**) sauf en cas de référé suspension ou de référé liberté (l'audience est obligatoire : **art. R. 522-6 du CJA**).
- Il y a une dispense de conclusions du rapporteur sauf en formation collégiale (**art. L. 522-1 du CJA**)
- La notification de la requête est faite au défendeur dans les plus brefs délais mais les autres écritures ne sont pas nécessairement transmises. Néanmoins, la jurisprudence a consacré l'obligation de communiquer au requérant par tous moyens et si besoin lors de l'audience les conclusions du défendeur (**CE 5 novembre 2004, Assaupamar**).

L'allègement procédural signifie, en ce qui concerne le requérant, que :

- Il n'y a pas d'obligation de lier le contentieux pour la plupart des référés (cf. *supra*). Tel est le cas, par exemple, pour le référé liberté (**art. L. 521-2 du CJA**), le référé mesures utiles (**art. L. 521-3 du CJA**), le

⁶⁴ Par exemple, le juge des référés ne saurait prononcer une annulation : CE, 9 mars 2005, Moinudin.

référé-constat (**art. R. 531-1 du CJA**), le référé-instruction (**art. R. 532-1 du CJA**) ou le référé-provision (**art. R. 541-1 du CJA**)

- Il y a dispense du ministère d'avocat en référé-liberté (**art. R. 522-5 du CJA**), en référé-constat (**art. R. 531-1 du CJA**). Les autres demandes en référé sont dispensées du ministère d'avocat si elles se rattachent à des litiges dispensés de ce ministère (**art. R. 522-5 du CJA**).
- En matière d'urbanisme, il y a dispense de l'obligation de notifier le recours au titulaire de l'autorisation contestée (**CE, 9 mai 2001, Époux Delivet**) (cf. *supra*)
- L'obligation d'introduire un recours administratif préalable (lorsque cette obligation existe en vertu d'un texte) connaît des aménagements. Pour saisir le juge des référés, le requérant n'a pas besoin d'attendre la décision statuant sur son RAPO. Il suffit que le RAPO ait été présenté même si la décision statuant sur le RAPO n'a pas encore été prise ou n'est pas encore née (**CE, 12 octobre 2001, Société des produits Roche**).

CHAPITRE II : LES RÉFÉRÉS ORDINAIRES

Les référés ordinaires sont au nombre de trois (**Section I**). Les voies de recours sont identiques pour les trois référés ordinaires (**Section II**).

SECTION I : LES TROIS RÉFÉRÉS ORDINAIRES

Il s'agit du référé-constat (**I**), du référé instruction (**II**) et du référé provision (**III**).

I. Le référé-constat

Le référé constat relève de l'**article R. 531-1 du CJA** qui dispose que :

« S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction. Il peut, à cet effet, désigner une personne figurant sur l'un des tableaux établis en application de l'article R. 221-9. Il peut, le cas échéant, désigner toute autre personne de son choix.

Avis en est donné immédiatement aux défendeurs éventuels ».

Ce référé permet au juge de désigner un expert chargé de la **constatation des faits**. L'expert dresse un état des lieux (par exemple, constat des conditions de soins d'un malade : **CE, Sect., 7 février 1969, M'Barek**).

L'objectif de ce référé est de **rassembler des preuves dans l'éventualité d'un litige**.

Le constat ne sera ordonné par le juge que s'il satisfait cumulativement à deux conditions réglementaires et à une troisième, qui constitue une survivance jurisprudentielle :

- Il convient que les faits en cause soient susceptibles de donner lieu à un litige porté devant la juridiction administrative.
- La mesure sollicitée doit entrer dans le champ de ce que le juge peut ordonner.
- Enfin, même si les dispositions réglementaires n'en font plus mention, la jurisprudence semble toujours apprécier le degré d'urgence de la mesure sollicitée.

Le juge des référés est saisi « *sur simple requête* » (**art. R. 531-1 du CJA**), sans autre condition de délai que celle qu'imposent la nature des éléments à constater et l'évolution de la situation. Cette requête doit, comme toute requête en référé, respecter les règles de droit commun de recevabilité des requêtes (cf. *supra* : art. L. 411-1 et R. 411-1 du CJA).

Aucune décision administrative préalable n'est nécessaire pour saisir le juge (cf. *supra*).

Le juge statue, en principe, sans audience publique et donc sans conclusions du rapporteur public.

II. Le référé-instruction

L'article R. 532-1 du CJA, qui régit le référé-instruction, dispose que :

« Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction. Il peut notamment charger un expert de procéder, lors de l'exécution de travaux publics, à toutes constatations relatives à l'état des immeubles susceptibles d'être affectés par des dommages ainsi qu'aux causes et à l'étendue des dommages qui surviendraient effectivement pendant la durée de sa mission. Les demandes présentées en application du présent chapitre sont dispensées du ministère d'avocat si elles se rattachent à des litiges dispensés de ce ministère ».

Dans le cadre de la procédure de référé-instruction, toute mesure d'instruction peut être ordonnée : enquêtes, vérifications, **expertise** avec des missions plus ou moins larges, etc. **Le référé-expertise appartient ainsi à la catégorie des référés-instruction.**

Le juge des référés est saisi « *sur simple requête* », sans condition de délai particulière. Là aussi, la requête doit, comme toute requête en référé, respecter les règles de droit commun de recevabilité des requêtes.

Aucune décision administrative préalable n'est nécessaire pour saisir le juge (cf. *supra*).

Le juge statue, en principe, sans audience publique et donc sans conclusions du rapporteur public.

Au cas où le requérant aurait introduit en parallèle une action au fond, l'irrecevabilité manifeste de l'action principale pourrait entraîner l'irrecevabilité du référé-instruction ou expertise (**CE, 13 juillet 1956, Secrétaire d'État reconstruction et logement c/ Piéton-Guibout**).

III. Le référé-provision

L'article R. 541-1 du CJA dispose, s'agissant du référé-provision, que :

*« Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi **lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable**. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie »*

Le référé-provision doit répondre à une condition de fond bien particulière : l'existence d'une obligation non sérieusement contestable.

Une obligation n'est pas sérieusement contestable que si sont cumulativement satisfaites les trois conditions suivantes :

- Le requérant est - ou paraît raisonnablement être - le créancier de la somme en litige
- Le défendeur à l'instance est - ou paraît raisonnablement être - le débiteur de ladite somme
- L'obligation du second de payer cette somme au premier paraît, en l'état du dossier, assez évidente.

Ont été regardées comme des créances non sérieusement contestables et justifiant le versement d'une provision :

- Des traitements dont l'Administration admet que seules des difficultés de gestion expliquent qu'ils n'ont pas été versés en temps utile (**CAA Bordeaux, 8 mars 1990, MEN c/ Ranisio**) ;
- Une rémunération due en vertu d'un texte légal (**CAA Lyon, 22 janv. 1991, CHR et universitaire Saint-Etienne**) ;
- Une somme versée en exécution d'une décision de justice annulée (**CAA Lyon, 9 juill. 1990, Société Sogea**) ;
- Une somme correspondant à l'enrichissement sans cause dont l'Administration a bénéficié du fait de l'exécution d'un marché nul ou annulé (**CAA Paris, 28 mai 2002, Société Pomona c/ AP-HP**).

Le juge des référés, qui va donc vérifier que la créance n'est pas sérieusement contestable, devra **motiver** son ordonnance sur ce point (**CE, 22 mars 1999, Soudain**). Les juges doivent préciser les éléments sur lesquels ils se fondent notamment pour permettre au juge en appel, puis au juge de cassation, d'exercer leur contrôle.

Pour un arrêt important relatif à l'office du juge en matière de référé-provision, cf. **CE, Sect. 6 décembre 2013 M. B, req. n° 363290, publié au recueil :**

« La qualification juridique opérée par le juge des référés lorsqu'il se prononce sur le caractère non sérieusement contestable de l'obligation invoquée devant lui peut être contestée devant le juge de cassation tandis que l'évaluation du montant de la provision correspondant à cette obligation relève, en l'absence de dénaturation, de son appréciation souveraine »

Du fait de cette motivation obligatoire sur le caractère non contestable de la dette, les juges en référés ne peuvent statuer au fond sur le même litige car cela serait contraire au principe d'impartialité (**CE, 7 décembre 2006, Mme Séné**).

Concernant le montant de la provision, aucun montant n'est fixé par les textes. Le juge des référés peut donc fixer librement le montant, pour peu qu'il corresponde au montant non sérieusement contestable de la dette en cause.

Le juge des référés peut assortir d'une **astreinte** la condamnation à payer la provision.

Comme mentionné à l'article R. 541-1 du CJA, le juge peut subordonner, même d'office, le versement de la provision à la constitution par le requérant d'une **garantie** afin d'en permettre le remboursement si nécessaire.

Le juge des référés est saisi sur simple requête, sans condition de délai particulière. Là aussi, la requête doit, comme toute requête en référé, respecter les règles de droit commun de recevabilité des requêtes.

En cas de recours au fond, la juridiction saisie du référé-provision doit être la même que celle saisie au fond à titre principal en vue d'obtenir la totalité de la somme.

Aucune décision administrative préalable n'est nécessaire pour saisir le juge (cf. *supra*).

Enfin, on rappellera que le juge statue, en principe, sans audience publique et donc sans conclusions du rapporteur public.

SECTION II : LES VOIES DE RECOURS

Pour les trois référés ordinaires, les voies de recours sont l'appel (I) puis le pourvoi en cassation (II).

I. L'appel

Nous examinerons le délai d'appel et la juridiction d'appel compétente (A) puis les pouvoirs du juge d'appel en matière de sursis à exécution de l'ordonnance rendue en 1^{re} instance (B).

A. Le délai d'appel et la juridiction d'appel compétente

L'ordonnance rendue en matière de référé constat, de référé-instruction et de référé-provision par le président du tribunal administratif (ou par son délégué) est susceptible d'**appel devant la cour administrative d'appel dans un délai de quinze jours** à compter de sa notification (**art. R. 533-1 du CJA pour le référé-constat le référé-instruction ; art. R. 541-3 du CJA pour le référé-provision**).

B. Les pouvoirs du juge d'appel en matière de sursis à exécution de l'ordonnance rendue en 1^{re} instance

En matière de référé constat et de référé-instruction, le président de la cour administrative d'appel (ou le magistrat désigné par lui) peut immédiatement et à titre provisoire **suspendre l'exécution de l'ordonnance de référé si celle-ci est de nature à préjudicier gravement à un intérêt public ou aux droits de l'appelant** (**art. R. 533-2 du CJA**).

En matière de référé-provision, le sursis à l'exécution d'une ordonnance du juge des référés accordant une provision peut être prononcé par le juge d'appel si l'exécution de cette ordonnance **risque d'entraîner des**

conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés à son encontre paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier son annulation et le rejet de la demande (art. R. 541-6 du CJA).

II. Le pourvoi en cassation

Nous examinerons le délai de pourvoi en cassation (**A**) puis les pouvoirs du juge de cassation en matière de sursis à exécution de l'ordonnance rendue en appel (**B**).

A. Le délai de pourvoi en cassation

L'ordonnance rendue par le président de la cour administrative d'appel (ou le magistrat désigné par lui) en matière de référé constat, de référé-instruction et de référé-provision est susceptible de recours en cassation dans un délai de quinze jours à compter de sa notification (**art. R. 533-3 du CJA pour le référé-constat le référé-instruction ; art. R. 541-5 du CJA pour le référé-provision**).

B. Les pouvoirs du juge d'appel en matière de sursis à exécution de l'ordonnance rendue en appel

En matière de référé-provision, le sursis à l'exécution de l'ordonnance du juge des référés d'appel accordant une provision peut être prononcé par le juge de cassation si l'exécution de cette ordonnance **risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés à son encontre paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier son annulation et le rejet de la demande (art. R. 541-6 du CJA).**

CHAPITRE III : LES RÉFÉRÉS D'URGENCE

Les référés d'urgence, qui sont au nombre de trois, ont été institués par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Ces trois référés ont un statut législatif car ils ont trait à l'exercice des libertés publiques (**Section I**).

Leurs voies de recours ne sont cependant pas identiques (**Section II**).

SECTION I : LES TROIS RÉFÉRÉS D'URGENCE

Il s'agit du référé-suspension (**I**), du référé-liberté (**II**) et du référé mesures utiles (**III**).

Le juge des référés peut, sur demande de toute personne intéressée, mettre fin ou modifier les mesures prononcées dans le cadre des trois référés d'urgence (**IV**).

I. Référé-suspension

Pour compenser le caractère non suspensif des recours contentieux, a été reconnue au juge la possibilité de faire temporairement cesser les effets d'une décision administrative dont la légalité est contestée devant lui. Il incombe depuis la loi du 30 juin 2000 à un juge unique, à l'issue d'une instruction allégée, de se prononcer sur une demande de suspension des effets de l'acte administratif dont la légalité est contestée au fond.

Il convient d'analyser d'abord les conditions de recevabilité de la requête en référé (**A**), avant d'étudier les conditions d'octroi de la suspension demandée (**B**) et de détailler les mesures prononcées par le juge de la suspension (**C**).

A. Conditions de recevabilité du référé-suspension

Comme pour tous les référés, avant de saisir le juge du référé d'une demande de suspension, il faut s'assurer en premier lieu de la compétence du juge administratif pour en connaître (**1**).

Ensuite, le référé-suspension étant l'accessoire d'un recours au fond, le juge des référés ne peut prononcer la suspension d'une décision que si elle fait, par ailleurs, l'objet d'un recours au fond (**2**).

À cet égard, il est à noter que le caractère accessoire du référé-suspension conduit à le déclarer irrecevable si le recours au fond est lui-même irrecevable. En d'autres termes, il s'agit pour le requérant de démontrer que le recours au fond est parfaitement recevable pour que son référé le soit également (**3**).

Enfin, la requête en référé devra satisfaire également à des conditions de recevabilité qui lui sont propres (**4**).

1) La compétence de la juridiction administrative

Conformément aux règles générales du référé, et tel qu'expliqué ci-dessus, il suffit qu'un litige ne soit pas manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence de la juridiction administrative pour que le juge du référé-suspension n'oppose pas l'incompétence de cette dernière (**CE, 21 mai 2003, Société Logirep**). À l'inverse, le juge du référé-suspension opposera son incompétence à suspendre un acte relevant manifestement de la compétence du juge judiciaire.

En matière de référé-suspension, le Conseil d'État (**CE, réf., 21 mars 2001, Synd. lutte pénitentiaire de l'Union régionale Antilles-Guyane**) estime que le juge du référé ne sera compétent pour statuer que « *pour autant que le litige principal auquel se rattache (...) la mesure d'urgence qu'il lui est demandé de prescrire, ressortit lui-même à la compétence directe* » du degré de juridiction auquel il appartient, compétence déterminée par les articles R. 311-1 du CJA.

L'article R. 522-8-1 du CJA issu du décret n° 2002-547 du 19 avril 2002 a introduit une dérogation aux règles organisant le règlement des questions de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative (cf. *supra*) :

« Le juge des référés qui entend décliner la compétence de la juridiction rejette les conclusions dont il est saisi par voie d'ordonnance ».

Il résulte de ces dispositions, qui s'appliquent à tous les référés d'urgence, que le juge des référés n'a pas l'obligation de transmettre le dossier à la juridiction qu'il estime compétente (par exemple, CE, réf., 3 avril 2003, Associa. Judo 81).

Le juge des référés peut néanmoins de lui-même indiquer au requérant, dans le cadre de son ordonnance, vers quelle juridiction il doit se tourner (CE, réf., 21 mars 2001, Syn. lutte pénitentiaire de l'Union régionale Antilles-Guyane).

2) L'introduction d'un recours principal au fond demandant l'annulation de la décision dont la suspension est demandée

La demande de suspension ne peut être présentée dans le corps même de la requête tendant à l'annulation ou à la réformation de la décision litigieuse. **Le référé-suspension est donc une requête matériellement et juridiquement distincte de la requête principale introduite au fond tendant à l'annulation de l'acte dont la suspension est demandée.**

Comme toute demande de référé d'urgence, la requête qui tend au prononcé d'un référé-suspension ainsi que, le cas échéant, l'enveloppe qui la contient doit porter la mention « référé » (art. R. 522-3 du CJA). L'article R. 522-3 du CJA prévoit également que « lorsqu'elle est adressée par voie postale, elle l'est par lettre recommandée ». S'ils ne constituent pas des conditions de recevabilité (TA Montpellier, réf., 25 janv. 2001, Associa. Saint-Pierre pour la protection de l'environnement de la Clape et de ses territoires), ces éléments sont destinés à attirer l'attention du greffe sur l'urgence du traitement de la requête. Un requérant qui les aurait omis serait mal venu de se plaindre d'un retard dans l'examen de son cas.

De ce qui précède, il résulte que **celui qui sollicite la suspension d'une décision doit produire la copie du recours principal au fond à peine d'irrecevabilité** (CE, 16 août 2001, SIDES) et ce, sans obligation pour le juge de l'inviter à régulariser (CE, 27 août 2001, Oliva). Une irrecevabilité de ce type peut même être prononcée alors qu'il est établi que les défendeurs ont reçu, par ailleurs, communication de la requête au fond (CE, 29 avril 2002, Compagnie Montsapey).

Le Conseil d'État a cependant estimé qu'il ne s'agissait pas là d'une irrecevabilité d'ordre public (CE, 29 avril 2002, OFPRA) : le juge de première instance n'a pas, en conséquence, à la soulever d'office, et elle ne saurait être opposée pour la première fois en cassation.

En outre, la Haute juridiction admet que le juge des référés, en l'absence de production d'une quelconque copie, puisse de lui-même constater que le recours au fond a été effectivement enregistré au greffe à condition toutefois qu'il verse cette requête au dossier afin de respecter le principe du contradictoire (CE, 12 février 2003, CCAS Compagnie Castanet-Tolosan).

Le référé-suspension peut être introduit parallèlement au recours en annulation ou postérieurement au recours au fond. Du moment que le recours au fond a été introduit dans les délais prévus à cet effet, le requérant peut en effet formuler concurremment ou ultérieurement une demande de référé-suspension. Une demande légèrement anticipée apparaît toutefois recevable si le recours au fond est, par la suite, valablement introduit (CE, 22 juin 1992, Larcher).

Comme il n'est pas exclu que l'urgence à suspendre les effets d'une décision ne se révèle qu'en cours d'instance, la demande de suspension peut être formulée à tout moment, y compris devant la juridiction d'appel saisie du jugement déjà rendu au fond (CE, réf., 29 mars 2002, Bonny).

En revanche, même s'il est possible d'envisager que l'urgence puisse apparaître devant le juge de cassation saisi d'un pourvoi contre un arrêt d'une cour administrative d'appel, le Conseil d'État a indiqué qu'il ne pouvait connaître de conclusions fondées sur l'article L. 521-1 formées pour la première fois à cette occasion, sauf dans l'hypothèse particulière où, ayant annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel et ayant décidé de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du CJA, le juge de cassation rend une décision avant-dire droit sans mettre fin à l'instance (CE, 6 mars 2002, Kansoy).

Une précision mérite d'être apportée lorsqu'est exigée contre la décision litigieuse l'introduction d'un recours administratif préalable obligatoire. Par une **décision de section en date du 12 octobre 2001, Société Produits Roche**, le Conseil d'État a jugé que la procédure en référé-suspension est ouverte à l'égard de l'acte initial pourvu que le recours préalable obligatoire ait bien été présenté (élément dont il incombe au requérant d'apporter la preuve : pour une affaire où aucune demande de ce type n'a été présentée : CE, réf., 28 juillet 2003, Villelegier).

sans toutefois qu'il soit besoin d'attendre la décision confirmant ou infirmant – expressément ou tacitement – la position première de l'administration.

3) La requête principale au fond dont le référé-suspension n'est que l'accessoire doit être recevable

Les conclusions aux fins de suspension ne peuvent être accueillies qu'à la condition que soient recevables celles présentées au principal. Il appartient donc au juge des référés de vérifier la recevabilité de la requête au fond (CE, 15 mai 2001, Commune de Loches ; CE, 7 août 2007, Fédération française de rugby).

Dès lors qu'une irrecevabilité d'une quelconque nature frappe le recours principal, celle-ci se répercute sur les conclusions aux fins de suspension. Peuvent être cités par exemple :

- la forclusion (CE, réf., 12 juillet 2001, SNICAC)
- la violation de l'article R. 412-1 du CJA imposant au requérant de joindre à son recours la décision qu'il conteste (CE, 5 juin 2001, Le Nestour)
- l'acte insusceptible de recours, car ne faisant pas grief.

Le juge des référés doit opposer d'office l'irrecevabilité de la demande au fond lorsque celle-ci n'est pas susceptible d'être couverte en cours d'instance (CE, 1er mars 2004, Socquet-Juglart).

4) Conditions de recevabilité propres à la requête en référé

La requête en référé-suspension sera irrecevable si elle est dépourvue d'objet à la date à laquelle elle est présentée. Aussi, si le référé suspension peut être dirigé contre toute décision administrative, même de rejet (CE, Sect., 20 décembre 2000, M.Ouatah), qu'elle soit implicite ou explicite, la demande sera irrecevable si la décision contestée a déjà été entièrement exécutée (CE, 19 juin 2001, Mme Barège ; CE, 2 juillet 2003, M. Lefebvre).

Cette requête en référé doit, comme toute requête, respecter également les règles de droit commun de recevabilité des requêtes (cf. *supra* : art. L. 411-1 et R. 411-1 du CJA).

B. Conditions d'admission du référé-suspension

L'article L.521-1 du CJA dispose que :

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

Il s'agit dès lors ici de démontrer plus spécifiquement que la condition de l'urgence (1) et celle du doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée (2) sont également bien réunies.

1) La condition d'urgence

De manière générale, la condition d'urgence « doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant » (CE, Sect., 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres). Il appartient, dès lors, au juge des référés : « d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence » (CE, Sect., 19 janv. 2001, Confédération nationale des radios libres, préc.).

En matière de droit de la fonction publique par exemple, et de manière non exhaustive, l'urgence est caractérisée pour le juge des référés lorsqu'il est question :

- de révocation d'un agent public (CE, 19 novembre 2010, Compagnie d'Amneville)
- de licenciement pour insuffisance professionnelle (CE, 21 juillet 2009, ministre de l'Économie)
- d'exclusion même temporaire de fonctions (CE, 6 avril 2001, France Télécom)
- de mise en disponibilité d'office (CE, 18 décembre 2001, Mme Rücklin)

- de refus de maintien en activité pour un fonctionnaire qui ne détient pas un nombre de trimestres de cotisations suffisant lui permettant de jouir d'une pension de retraite décente (**TA Melun, ord. réf., 23 mars 2011**)
- ou encore de refus de protection fonctionnelle opposée à un fonctionnaire dans l'hypothèse où ce dernier se trouverait, sans l'aide de l'administration, dans l'impossibilité financière et matérielle d'assurer sa défense (**CE, ord. réf., 18 septembre 2003, Villelégier**).

De même, l'urgence peut être reconnue alors même que la décision n'emporte que des effets d'ordre pécuniaire sur l'agent :

« Considérant (...) que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire » (**CE, 25 avril 2001, Association des habitants du littoral du Morbihan**).

Le Conseil d'État est très sensible à la situation de l'intéressé et au fait que si la décision litigieuse n'était pas suspendue, elle aurait pour conséquence de priver, de manière trop préjudiciable, le demandeur de sources de revenus et de bouleverser ainsi ses conditions d'existence personnelles voire familiales (**CE, 1er février 2002, Frehel ; CE, 22 juin 2001, Creurer**).

L'atteinte à un intérêt public suffit également à caractériser l'urgence lorsque le préjudice est suffisamment grave. Dans une affaire Syndicat national des horlogers, bijoutiers, joailliers, orfèvres et autres (**CE, 20 mars 2001**), le juge des référés a notamment estimé qu'il y avait urgence à suspendre l'exécution de l'article L. 112-9 du Code monétaire et financier tel qu'il résulte de l'ordonnance du 14 décembre 2000, en raison, « *tant des inconvénients que présentent ces dispositions pour la vie économique que [de] l'intérêt général qui s'attache à ce que cessent sans délai d'apparaître comme faisant partie de l'ordre juridique des dispositions qui, après avoir été abrogées, n'y ont été réintroduites que du fait d'une erreur matérielle* ».

De la même façon, le refus d'un maire de provoquer une réunion du conseil municipal affecte l'intérêt public qu'il peut y avoir à faire respecter l'exigence de liberté du débat démocratique au sein des conseils municipaux (**CE, 5 mars 2001, Saez**).

L'intérêt public invoqué doit cependant, pour être pris en compte dans l'analyse de l'urgence, être en rapport avec l'exécution de l'acte litigieux. Il n'y a ainsi pas urgence à suspendre un acte en raison simplement du risque de multiplications de contentieux récurrents (**CE, 4 décembre 2002, Cormont**).

L'urgence est parfois présumée (présomption simple) dans certaines matières particulières. Cependant, cette présomption n'est jamais irréfutable, elle peut être renversée en raison de « *circonstances propres à l'affaire* » (**CE, 13 novembre 2002, Hourdin**).

Exemples de présomptions simples d'urgences :

- Le refus de renouvellement de titre de séjour ;
- La demande de suspension d'un arrêté d'expulsion (**CE, 26 septembre 2001, ministre de l'Intérieur**)
- La demande de suspension d'un arrêté préfectoral prononçant la dissolution d'un établissement public de coopération intercommunale (**CE, 28 décembre 2005, Syndicat intercommunal Lens-Avion**)
- La demande de suspension d'une autorisation d'urbanisme -notamment un permis de construire en raison des effets d'une telle autorisation (**CE, 27 juillet 2001, Commune de Tulle**)
- La demande de suspension à l'encontre d'une décision administrative enjoignant la destruction d'un immeuble (**CE 18 novembre 2009, ministre de la Santé et des Sports**)
- La demande de suspension d'une décision de vendre un bien d'une section de commune (**CE, 7 février 2007, Commune Laval-du-Tarn**).

Quoi qu'il en soit, l'opportunité de prononcer ou non la suspension sollicitée s'apprécie souverainement par le juge dans le cadre d'une mise en balance des intérêts en présence (du requérant demandant la suspension d'une part et de l'administration d'autre part).

2) Le doute sérieux quant à la légalité de la décision

Il faut un « *moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Le Conseil d'État a admis pour la première fois l'existence d'un moyen créant un doute sérieux sur la légalité de l'acte litigieux dans une **ordonnance du 12 février 2001, France Nature Environnement**.

En principe, le juge des référés doit se limiter à examiner les moyens développés dans la demande de suspension et ne pas prendre en compte ceux qui ne le sont que dans la requête au fond (**CE, 19 février 2003, Cave coopérative Les remparts**), quand bien même la demande de suspension y renverrait.

Limite : en dehors des moyens développés dans la demande de suspension, il appartient naturellement au juge des référés de soulever d'office un **moyen d'ordre public** lorsque celui-ci est propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision dont la suspension est demandée (**CE, Sect., 16 mai 2001, Duffaut**).

En dehors de cette hypothèse, le requérant doit donc prendre la peine de reprendre explicitement ces moyens dans la requête en référé (ou du moins ceux qui lui paraissent les plus solides). Le requérant peut également en développer d'autres dans la limite de la jurisprudence « Intercopie » (cf. *supra*).

Enfin, il suffit qu'un seul des moyens de la demande soit de nature à jeter un doute sérieux sur la légalité de la décision en cause pour justifier la suspension de ses effets.

Deux précisions s'imposent toutefois à cet égard :

- En premier lieu, la présence d'un moyen jetant un doute sérieux sur l'un des motifs de la décision peut être annihilée lorsque le juge identifie un autre motif, apparemment régulier quant à lui, susceptible de la fonder valablement (**TA Lyon, 4 juillet 2002, SCI Les Opalines**) ;
- En second lieu, dans le contentieux particulier de l'urbanisme, et nonobstant les dispositions de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, le juge des référés peut fonder sa suspension sur le ou les seuls moyens qu'il estime fondés sans avoir à se prononcer explicitement sur les autres, lesquels sont alors implicitement considérés comme n'étant pas de nature à créer un doute sérieux (**CE, 5 décembre 2001, Société Intertouristik Holiday AG** ; **CE, 7 mai 2003, Compagnie Esparron-de-Verdon**).

C. Les mesures prononcées par le juge du référé-suspension

Outre le rejet classique ou le prononcé de la suspension de l'exécution de la décision querellée, un **non-lieu à statuer** peut-être prononcé d'office par le juge des référés (**CE, 10 juillet 2006, Région Guadeloupe**) quand intervient, par exemple, en cours d'instance :

- Une décision de l'administration donnant satisfaction au demandeur (**CE, 26 avril 2001, Syndicat Lutte pénitentiaire de l'union régionale Antille-Guyane**)
- La décision du juge du fond qui a statué sur le recours principal avant que le juge des référés ne statue sur la requête en référé (**CE, 23 novembre 2001, Aberbri**) ;
- L'exécution complète de la décision contestée (**CE, 17 janvier 2007, ministre de l'Intérieur**).

Dans tous les cas, les ordonnances du juge des référés doivent être suffisamment **motivées** nonobstant la brièveté des délais qui lui sont impartis.

Il existe toutefois des aménagements. Par exemple, le juge des référés n'a pas besoin d'examiner les moyens relatifs au doute sérieux lorsqu'il rejette la demande pour défaut d'urgence (**CE, 26 septembre 2001, Société de transports La Mouette**).

L'appréciation faite par le juge de la condition d'urgence doit être motivée sur les raisons de droit et de fait qui l'ont justifiée (**CE, 25 avril 2001, Association des habitants du littoral du Morbihan**).

Le doute sérieux peut faire l'objet d'une motivation plus succincte : en cas de rejet, le juge peut juste faire état du fait qu'il n'existe aucun moyen de nature à faire naître un doute sérieux sans autre précision (**CE, 22 novembre 2002, Commune de Beaulieu-sur-Mer**).

En cas de suspension, il doit toutefois bien indiquer le moyen de nature à faire naître un doute sérieux (**CE, 14 mars 2001, Massamba**).

Le juge des référés statuant « en l'état de l'instruction », il ne peut surseoir à statuer en attendant la réponse à une question préjudicielle (**CE, 30 mai 2001, Commune de Dieulefit**).

II. Référé-liberté

Le référé-liberté est la grande nouveauté de la loi du 30 juin 2000. Il permet d'obtenir du juge des référés **toutes mesures nécessaires** à la sauvegarde une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. La loi confère ainsi au juge du référé-liberté des pouvoirs efficaces de nature à pouvoir faire cesser l'atteinte portée à une liberté fondamentale par l'administration.

Le référé est recevable contre des décisions administratives mais aussi des comportements de l'administration.

Il bénéficie d'une **dispense générale de ministère d'avocat (art. R. 522-5 du CJA)**.

Le juge se prononce dans ce cas en principe dans un délai de **48 heures**.

L'article L. 521-2 du CJA dispose, en effet, que :

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

Aussi, il convient de distinguer en plus de la condition d'urgence **(A)** celle de l'atteinte grave et manifestement illégale **(B)** à une liberté fondamentale **(C)**.

A. La condition d'urgence

L'urgence s'apprécie selon les mêmes critères que pour le référé suspension mais avec un degré d'intensité supplémentaire lié au fait qu'il est question d'une liberté fondamentale. C'est pourquoi le texte du code prévoit que : « *Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Toutefois ce **délai est donné à titre indicatif** et n'a pas pour effet de dessaisir le juge en cas de dépassement.

L'appréciation de l'urgence est, comme en référé-suspension, **objective et globale**. Aussi, le juge a déjà eu l'occasion de prendre en compte le comportement du requérant et sa négligence (**CE, 26 mars 2001, association Radio 2 couleurs**) ou son mépris de la loi (**CE, 23 mars 2001, société Lidl**).

Il existe également des présomptions (simples) de défaut d'urgence de certaines décisions administratives en matière de référé-liberté :

- Blâme infligé à un fonctionnaire (**CE, 22 mars 2002, M. Matelly**) ;
- Refus de renouvellement de titre de séjour (**CE, 23 janvier 2004, M. Koffi**) ;
- Maintien en vigueur des articles du règlement intérieur d'un conseil municipal : **CE, 28 février 2003, A Commune de Pertuis** : « *En l'absence de circonstances particulières, le maintien en vigueur des articles du règlement intérieur d'un conseil municipal relatifs aux modalités d'expression et de réunion du groupe d'opposition du conseil municipal ne caractérise pas une situation d'urgence impliquant, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale soit prise dans les 48 heures. Le requérant n'est ainsi pas fondé à saisir le juge des référés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA ...* ».

B. L'atteinte grave et manifestement illégale

Il s'agit de deux conditions cumulatives : **l'atteinte doit être « grave » et « manifestement illégale »**, ce que le juge apprécie strictement. L'illégalité manifeste doit avoir la force de l'évidence (**CE, ord. 11 octobre 2001, Hauchemaille**) et la gravité est appréciée en fonction de la liberté concernée.

L'auteur de la demande de référé doit établir l'existence d'une atteinte à une liberté fondamentale **directe et personnelle** (**CE, 17 avril 2002, M. Meyet**).

Il revient au requérant de faire la preuve de la gravité de l'atteinte qui lui est portée. Le juge des référés procède à une estimation du préjudice subi par le requérant pour qualifier l'atteinte de « grave ».

L'atteinte doit être aussi **manifestement** illégale. L'acte administratif qui serait simplement illégal devrait être ainsi combattu par le référé-suspension plutôt que par le référé-liberté.

Le caractère manifestement illégal de la mesure administrative sera apprécié de manière prudente dans le domaine de la police administrative. Est de nature à ne pas faire regarder comme présentant un tel caractère l'atteinte à un droit fondamental constituée par une **décision cherchant à prévenir des troubles à l'ordre public**. Tout se passe comme si la poursuite de l'ordre public permettait de couvrir la décision administrative qui s'en réclame d'une présomption de non-illégalité manifeste (**CE, 28 octobre 2011, SARL PCRL Exploitation**). À propos de l'interdiction préfectorale d'un spectacle de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine et constituant, de ce fait, une menace pour l'ordre public dans l'affaire Dieudonné, le juge ne voit pas « d'illégalité grave et manifeste ». Celui-ci prend néanmoins soin de rappeler que les restrictions apportées par les mesures de police à l'exercice des libertés « *doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées* » et sa motivation se trouve plutôt détaillée (**CE, 9 janvier 2014, Min. de l'Intérieur c/ les Productions de la Plume**).

Le juge contrôle l'existence d'un rapport direct entre l'illégalité et la gravité de ses effets au regard de l'exercice de la liberté fondamentale en cause (CE, 12 novembre 2001, commune de Montreuil-Bellay).

C. L'atteinte à une liberté fondamentale

La théorisation de la notion de liberté fondamentale est opérée dans la **décision Mme Tliba, du 30 octobre 2001** : c'est une liberté constitutionnellement ou conventionnellement garantie, ou du moins qui bénéficie d'une protection spéciale.

N'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 521-2 du CJA :

- **le droit au logement (CE, 3 mai 2002, Association de réinsertion sociale du limousin)**
- **le droit à la santé (CE, 8 septembre 2005, Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Bunel)**
- **une mesure d'exclusion d'un élève d'un lycée pour motif disciplinaire (CE, 29 novembre 2002, M. Arakino)**
- **le refus de restitution du permis de conduire :**
 - « *Si le refus par l'administration de restituer le permis de conduire d'un chauffeur-livreur a une incidence sur les conditions d'exercice par l'intéressé de sa profession, et si cette incidence est - sous réserve de l'examen des circonstances de l'espèce - de nature à faire réputer remplie la condition d'urgence posée tant par l'article L. 521-1 que par l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, ce refus ne porte pas par lui-même atteinte à une liberté fondamentale* » (**CE, 15 mars 2002, M. Pierre Delaplace**)
- **la décision mettant fin aux fonctions d'un agent public à la suite d'un refus de titularisation :**
 - « *Si la décision mettant fin aux fonctions d'un agent public à la suite d'un refus de titularisation n'est pas, par son seul objet, de nature à porter atteinte à une liberté fondamentale, les motifs sur lesquels se fonde cette décision peuvent, dans certains cas, révéler une telle atteinte* » (**CE, Sect. 28 février 2001, Casanovas**)
- **l'accès à une formation de troisième cycle de l'enseignement supérieur (CE, 24 janvier 2001, Université Paris VIII Vincennes Saint-Denis)**

En revanche, **constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA :**

- **la liberté de vivre avec sa famille (décision Mme Tliba du CE du 30 octobre 2001) :**

En l'espèce, le Conseil d'État a précisé que la condition de gravité de l'atteinte portée à la **liberté de vivre avec sa famille** doit être regardée comme remplie dans le cas où la mesure contestée :

 - peut faire l'objet d'une exécution d'office par l'autorité administrative
 - n'est pas susceptible de recours suspensif devant le juge de l'excès de pouvoir
 - et fait directement obstacle à la poursuite de la vie en commun des membres d'une famille.

Tel est le cas d'une **mesure d'expulsion du territoire français**, susceptible d'une exécution d'office, s'opposant au retour en France de la personne qui en fait l'objet, et prononcée à l'encontre d'un ressortissant étranger qui, comme en l'espèce, justifie qu'il mène une vie familiale en France.

- **le droit à l'hébergement d'urgence :**

« Il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abris qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée » (CE, 2 avril 2012, B. FOFANA)

- **le droit de propriété (CE, 31 mai 2001, Commune d'Hyères-les-Palmiers), qui implique :**
 - la libre disposition de ses biens (CE, 23 mars 2001, Société Lidl)
 - le libre accès à la voie publique (CE, 20 juillet 2001, Commune de Mandelieu la Napoule).
- **le consentement libre et éclairé du patient aux soins médicaux qui lui sont prodigués :**

« Si, en raison du renvoi fait par le préambule de la Constitution de 1958 au préambule de la Constitution de 1946, la protection de la santé publique constitue un principe de valeur constitutionnelle, il n'en résulte pas que « le droit à la santé » soit au nombre des libertés fondamentales auxquelles s'applique l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. Toutefois, entre notamment dans le champ des prévisions de cet article le consentement libre et éclairé du patient aux soins médicaux qui lui sont prodigués ainsi que le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'impose la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui. La situation des détenus au regard de l'exercice de ces droits est nécessairement tributaire des sujétions inhérentes à leur détention. L'administration pénitentiaire est ainsi soumise à une simple obligation de moyens quant à la protection contre le tabagisme passif des détenus souffrant de pathologie d'ordre cardiaque. Lorsque l'administration pénitentiaire respecte cette obligation de moyens, aucune atteinte grave et manifestement illégale aux droits mentionnés ci-dessus ne peut lui être reprochée » (CE, 8 septembre 2005, Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Bunel)

« Les médecins ne portent pas à la liberté fondamentale, protégée par les dispositions de l'article 16-3 du Code civil et par celles de l'article L. 1111-4 du Code de la santé publique une atteinte grave et manifestement illégale lorsqu'après avoir tout mis en œuvre pour convaincre un patient d'accepter les soins indispensables, ils accomplissent, dans le but de tenter de le sauver, un acte indispensable à sa survie et proportionné à son état » (CE, 16 août 2002, Consorts Feuillatey)

Il résulte de ces différentes solutions jurisprudentielles que toutes les libertés sont loin d'être considérées comme fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du CJA. C'est particulièrement vrai pour ce qui est des droits de deuxième génération, sauf à ce que ces droits soient limités et plus précis (comme l'hébergement d'urgence).

Il y a ainsi une autonomie de la notion de liberté fondamentale en référé-liberté.

Zoom sur l'affaire du burkini : CE, ordonnance du 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres - association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France

Dans son ordonnance du 26 août 2016, le juge des référés du Conseil d'État commence par préciser le cadre juridique. Il rappelle que le maire est chargé de la police municipale. Mais il souligne, conformément à la jurisprudence dite « Benjamin », que **le maire doit concilier l'accomplissement de sa mission de maintien de l'ordre dans la commune avec le respect des libertés garanties par les lois**. Les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent donc être (contrôle classique en matière de mesures de police) adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu, et compte tenu des exigences qu'impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage. Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public.

Après avoir posé les principes, le Conseil d'État examine ensuite l'arrêté contesté et relève qu'aucun élément produit devant lui ne permet de retenir que des **risques de trouble à l'ordre public** aient résulté, sur les plages

de la commune de Villeneuve-Loubet, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes. **En l'absence de tels risques, l'émotion et les inquiétudes résultant des attentats terroristes, notamment de celui commis à Nice le 14 juillet 2016, ne sauraient suffire à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée.**

Le juge des référés en déduit que, dans ces conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et la baignade alors qu'elles ne reposent ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public ni, par ailleurs, sur des motifs d'hygiène ou de décence.

Le juge des référés du Conseil d'État conclut donc que l'arrêté contesté a porté une **atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle**. La situation d'urgence étant par ailleurs caractérisée, il a annulé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice et ordonné la suspension de l'arrêté attaqué.

III. Référé mesures utiles

L'article L. 521-3 du CJA relatif au référé mesures utiles (dénommé auparavant référé conservatoire) dispose que :

« En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ».

Cet article permet au juge des référés d'adresser des injonctions aux personnes privées et publiques.

Un référé conservatoire a pour conditions : l'urgence **(A)**, l'utilité de la mesure sollicitée **(B)** et l'absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative **(C)**.

Le Conseil d'État par sa décision de **Section « Icomatex » en date du 16 mai 2003** a posé une condition supplémentaire : l'absence de contestation sérieuse **(D)**.

A. L'urgence

L'urgence doit être justifiée *in concreto*. La jurisprudence a retenu plusieurs cas de figure où l'urgence est caractérisée :

- Lorsque le dommage est difficilement réversible (**CE, 9 mars 1979, Brune** : exécution de travaux pour prévenir une inondation) ;
- Lorsque le comportement incriminé est susceptible de créer ou d'aggraver un risque immédiat lié à une situation dangereuse ou dommageable pour le requérant (**CE, 18 juillet 2006, Mme Elissondo Labat**)
- Lorsque le comportement incriminé est susceptible d'empêcher le maintien ou le rétablissement du fonctionnement normal du service public (**CE, 30 octobre 1963, SARL Sonetra**)
- Lorsque le comportement litigieux est susceptible d'empêcher la formation d'un recours juridictionnel (**CE, 26 mars 1982, Aboudou Mzé**).

B. L'utilité de la mesure

Les mesures sont jugées utiles lorsqu'elles ne peuvent être obtenues que par l'intermédiaire du juge.

Il faut aussi qu'au jour où le juge se prononce, la mesure sollicitée soit nécessaire.

L'utilité de la mesure doit être justifiée par l'ensemble des circonstances de l'espèce et peut être vérifiée par le juge de cassation (**CE, 22 février 2007, Société d'ingénierie et de réalisation de construction**).

La mesure sollicitée peut avoir pour but d'assurer la continuité du service public :

« S'il n'appartient pas au juge administratif d'intervenir dans la gestion d'un service public en adressant, sous menace de sanctions pécuniaires, des injonctions à ceux qui ont contracté avec l'administration, lorsque celle-ci dispose à l'égard de ces derniers des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution du contrat, il en va autrement quand l'administration ne peut user de moyens de contrainte à l'encontre de son cocontractant qu'en vertu d'une décision juridictionnelle. En pareille hypothèse, le juge du contrat

est en droit de prononcer, à l'encontre du cocontractant de l'administration, une condamnation, éventuellement sous astreinte, à une obligation de faire. En cas d'urgence, le juge des référés peut, de même, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, ordonner, éventuellement sous astreinte, audit cocontractant, dans le cadre des obligations prévues au contrat, toute mesure nécessaire pour assurer la continuité du service public » (CE, 29 juillet 2002, Centre hospitalier d'Armentières)

C. L'absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative

Les mesures prononcées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA ne doivent pas, enfin, faire obstacle à l'exécution de décisions administratives.

Il a été jugé à cet égard que :

- Si le juge des référés peut, en application des dispositions de l'article L. 521-3 du CJA, prononcer à l'égard de l'administration des injonctions, celle de **prendre un texte réglementaire** n'entre pas dans le champ des mesures, de nature provisoire ou conservatoire, que le juge des référés peut ordonner sur le fondement de cet article (CE, 29 mai 2002, Synd. Lutte pénitentiaire) ;
- Le juge des référés de l'article L. 521-3 du CJA ne peut ordonner la **suspension de l'exécution du contrat** sur la demande du cocontractant de l'administration (CE, 8 juillet 2009, Soc. Eurelec Aquitaine) ;
- En ordonnant à un maire **d'interrompre les travaux de démolition entrepris par la commune sur un bien relevant de son domaine public**, le juge des référés, saisi en application de l'article L. 521-3, fait obstacle à l'exécution d'une décision administrative révélée par l'engagement desdits travaux et excède ainsi les compétences qu'il tenait de cet article (CE, 30 décembre 2002, Commune de Pont-Audemer c/ Association de sauvegarde des patrimoines de la Basse-Seine).

D. L'absence de contestation sérieuse

Lorsque le juge des référés est saisi, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du CJA, d'une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public, il lui appartient de rechercher si, au jour où il statue, cette demande présente un caractère d'urgence et ne se heurte à aucune contestation sérieuse (CE, Sect., 16 mai 2003, SARL Icomatex).

S'agissant de cette dernière condition, le Conseil d'État a précisé que dans le cas où la demande d'expulsion fait suite à la décision du gestionnaire du domaine de retirer ou de refuser de renouveler le titre dont bénéficiait l'occupant et où, alors que cette décision exécutoire n'est pas devenue définitive, l'occupant en conteste devant lui la validité, le juge des référés doit rechercher si, compte tenu tant de la nature que du bien-fondé des moyens ainsi soulevés à l'encontre de cette décision, la demande d'expulsion doit être regardée comme se heurtant à une contestation sérieuse.

Le Conseil d'État a considéré qu'il n'y avait pas de contestation sérieuse dans le cas d'un occupant se prévalant, en défense, de l'illégalité de la décision du gestionnaire du domaine par laquelle celui-ci a rejeté sa candidature en vue de la conclusion d'une nouvelle convention d'occupation domaniale. À la date de cette décision, l'occupant ne disposait plus d'aucun titre en raison de l'expiration de la convention d'occupation du domaine dont il était titulaire, qui ne prévoyait aucune clause tacite de reconduction. Le moyen qu'il soulève est donc inopérant (CE, 23 juillet 2010, Régie autonome des transports parisiens, SA Promo Métro).

IV. Référé tendant à la modification ou à la fin des mesures prises par le juge des référés

Le juge des référés peut, sur demande de toute personne intéressée, mettre fin ou modifier les mesures prononcées dans le cadre des trois référés d'urgence.

L'article L. 521-4 du CJA dispose que :

« Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin ».

SECTION II : LES VOIES DE RECOURS

Pour le référé-liberté, seule la voie de l'appel est ouverte (I).

En revanche, pour le référé-suspension et le référé mesures utiles, seule la voie du pourvoi en cassation est ouverte (II).

Enfin, pour les ordonnances prises sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA, la voie de recours dépend logiquement de la nature du référé initial (III).

I. L'appel devant le Conseil d'État pour le référé-liberté

Les ordonnances rendues en matière de référé-liberté sont susceptibles **d'appel devant le Conseil d'État dans les quinze jours de leur notification** (art. L. 523-1 du CJA).

En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'État (ou un conseiller délégué à cet effet) statue dans un délai de **quarante-huit heures** (art. L. 523-1 du CJA).

NB : Les appels formés devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État contre les ordonnances rendues en matière de référé-liberté sont **dispensés de ministère d'avocat**.

II. Le pourvoi en cassation pour le référé-suspension et le référé mesures utiles

Les ordonnances rendues en matière de référé-suspension et de référé mesures utiles ne sont pas susceptibles d'appel. Elles sont rendues en **dernier ressort** (art. L. 523-1 du CJA).

Seule la voie du pourvoi en cassation est ouverte. Le pourvoi en cassation doit être présenté **dans les quinze jours** de la notification de l'ordonnance de 1^{re} instance (art. R. 523-1 du CJA).

Comme pour tout pourvoi en cassation, le recours en cassation doit être introduit **par l'intermédiaire d'un avocat aux Conseils** (art. R. 821-3 du CJA).

III. Ordonnances prises sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA : appel ou pourvoi en cassation en fonction de la nature du référé initial

Les ordonnances rendues par le juge des référés en application de l'article L. 521-4 du CJA « participent de la même nature que celle des ordonnances dont la modification est demandée ».

Est ainsi susceptible d'appel une ordonnance rendue, sur le fondement de l'article L. 521-4, sur une demande tendant à ce qu'il soit mis fin à des mesures précédemment ordonnées au titre de l'article L. 521-2 (référé-liberté), que cette ordonnance fasse droit à cette demande ou la rejette (**CE 6 janvier 2022, req. n° 459750, publié aux Tables**).

CHAPITRE IV : LES RÉFÉRÉS SPÉCIAUX

Il convient de distinguer les référés en matière contractuelle (**Section I**) et ceux qui ne touchent pas à la matière contractuelle (**Section II**).

SECTION I : LES RÉFÉRÉS SPÉCIAUX EN MATIÈRE CONTRACTUELLE

Il s'agit ici du référé-précontractuel (**I**) et du référé-contractuel (**II**).

Le référé pré-contractuel est ouvert avant la signature du contrat.

Une fois le contrat conclu, c'est le référé-contractuel qui devra être intenté.

Les voies de recours sont identiques dans les deux cas (**III**).

I. Le référé-précontractuel

Le référé précontractuel est **une voie de recours d'urgence** permettant à un opérateur économique ayant un intérêt à conclure un contrat de commande publique d'en contester la passation, avant sa signature, devant un juge statuant seul, rapidement (en principe 20 jours maximum) et ayant le pouvoir, sauf lorsque le contrat est passé par une entité adjudicatrice, d'annuler la procédure de passation ou certains des actes pris dans son cadre.

Il s'agit d'une voie de **recours d'origine communautaire**.

La procédure a perdu quelque peu de son efficacité après l'intervention de l'arrêt Smirgeomes du 3 octobre 2008 (CE, 3 octobre 2008, Syndicat mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères du secteur est de la Sarthe), qui a **restreint les moyens invocables contre les manquements susceptibles d'avoir lésé ou risquant encore de léser le requérant selon le stade de la procédure auquel le référé a été introduit**.

La procédure de référé précontractuel devant le juge administratif est aujourd'hui codifiée aux articles L. 551-1 à L. 551-12 et R. 551-1 à R. 551-6 du CJA.

Il convient de dégager le champ d'application du référé-contractuel (**A**), avant d'identifier ses conditions de recevabilité (**B**).

A. Le champ d'application du référé pré-contractuel

Aux termes de l'article L. 551-1 du CJA :

« Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation par les pouvoirs adjudicateurs de contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, la délégation d'un service public ou la sélection d'un actionnaire opérateur économique d'une société d'économie mixte à opération unique (...) »

Le juge est saisi avant la conclusion du contrat ».

Il résulte de cet article que la procédure de référé précontractuel ne peut trouver à s'appliquer que dans la mesure où une **procédure de passation d'un contrat est effectivement en cours** à la date de saisine du tribunal (TA Lyon, ord., 15 décembre 2005, Assoc. Oser). Ne sont ainsi pas susceptibles de recours « *les agissements qui constituent une simple étude préliminaire du marché ou qui sont purement préparatoires et s'insèrent dans le cadre de la réflexion interne du pouvoir adjudicateur en vue de la passation d'un marché public* » (CJCE, 11 janvier 2005, aff. C-26/03, Stadt Hall, pt 35).

Tous les contrats de commande publique sont concernés et ce, selon la définition des marchés et concessions en droit européen. La notion de contrats de la commande publique est englobante : marchés publics, concession de travaux, contrats de partenariat, baux emphytéotiques, délégations de service public.

Les pouvoirs du juge du référé-précontractuel sont ceux d'un juge de pleine juridiction (**CE, 29 juillet 1998, Garde des Sceaux c/ Société Génicorp**).

Ils sont considérables et parfois supérieurs à ceux du juge du fond. Le juge des référés précontractuels s'est vu conférer par les dispositions de l'article L. 551-1 du CJA le pouvoir d'adresser des injonctions à l'Administration, de suspendre la passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte, d'annuler ces décisions et de supprimer des clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat. Dès lors qu'il est régulièrement saisi, il dispose (sans toutefois pouvoir faire obstacle à la faculté, pour l'auteur du manquement, de renoncer à passer le contrat) de l'intégralité des pouvoirs qui lui sont ainsi conférés pour mettre fin, s'il en constate l'existence, aux manquements de l'Administration à ses obligations de publicité et de mise en concurrence. Le juge des référés peut même « *prononcer l'annulation de cette procédure alors que ne lui est demandée que la suspension de celle-ci* » (**CE, 20 octobre 20064, Commune Andeville**).

Toutefois, si le juge des référés précontractuels peut, en vertu de ses pouvoirs de plein contentieux mettre d'office fin au manquement dont il est saisi, il ne peut s'abstenir dans cette hypothèse d'en communiquer son intention aux parties (**CE, 23 novembre 2011, Dpt Bouches-du-Rhône**).

La plupart du temps, devant une irrégularité ayant lésé le requérant, le juge annule purement et simplement l'ensemble de la procédure (**CE, 22 mars 2000, Lasaulce**). Cette annulation est parfois assortie d'une injonction d'avoir à reprendre celle-ci dans des conditions légales. Le juge peut également suspendre toute décision qui se rapporte à la passation du contrat. Le juge du référé peut enfin modifier directement le projet de contrat, pour supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent les obligations du pouvoir adjudicateur en matière de publicité et de mise en concurrence.

Ces prérogatives sont nettement plus limitées s'agissant des contrats passés dans les domaines de la défense ou de la sécurité. Pour ces contrats, il est fait application des articles L. 551-6 et L. 551-7 du CJA relatifs aux contrats passés par les entités adjudicatrices.

B. Conditions de recevabilité

Aux termes de l'article L. 551-10 du CJA :

*« Les personnes habilitées à engager les recours prévus aux articles L. 551-1 et L. 551-5 sont celles qui ont un **intérêt à conclure le contrat** et qui sont susceptibles d'être lésées par le manquement invoqué, ainsi que le représentant de l'État dans le cas où le contrat doit être conclu par une collectivité territoriale ou un établissement public local »*

Les « *personnes ayant intérêt à conclure le contrat* » sont les opérateurs économiques, personne physique ou morale, ayant, par leur activité, vocation à exécuter les prestations incluses dans l'objet du contrat (**CE, Sect., 3 nov. 1995, District de l'agglomération nancéienne**).

Les personnes morales chargées de défendre les intérêts d'une profession ne remplissent pas cette condition et ne sont donc pas recevables à agir en référé précontractuel (**CE, 16 décembre 1996, Conseil régional de l'ordre des architectes de la Martinique**).

En revanche, la spécialité d'une société suffit à établir son intérêt à conclure un contrat, et par suite à agir sur le fondement de l'article L. 551-1 du CJA, sans qu'elle ait à établir qu'elle a été empêchée d'être candidate (**CE, 8 août 2008, Région Bourgogne**). Ainsi un candidat qui a retiré un dossier de consultation avant la date limite de remise des offres mais n'a pas remis d'offre est tout de même recevable à agir (**CE, 5 août 2009, Région Centre**). Une entreprise qui n'a pas présenté sa candidature ou qui a été dissuadée de le faire de par la violation des obligations de publicité et de mise en concurrence a un intérêt à agir (**CE, 29 avril 2015, Syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe**).

L'entreprise attributaire n'est naturellement pas recevable à former un référé précontractuel (**CE, 23 décembre 2011, Dépt de la Guadeloupe**).

Par sa **décision Smirgeomes du 3 octobre 2008**, le Conseil d'État est venu tirer de la lettre de l'article L. 551-1 du CJA une conséquence quant à la nature des **moyens invocables par le requérant**, mais non quant à la recevabilité de la requête elle-même :

« Considérant qu'en vertu des dispositions précitées de l'article L. 551-1 du CJA, les personnes habilitées à agir pour mettre fin aux manquements du pouvoir adjudicateur à ses obligations de publicité et de

mise en concurrence sont celles susceptibles d'être lésées par de tels manquements ; qu'il appartient dès lors au juge des référés précontractuels de rechercher si l'entreprise qui le saisit se prévaut de manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésée ou risquent de la léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant une entreprise concurrente ».

C'est de son propre chef **que le juge du référé précontractuel doit rechercher si l'entreprise qui le saisit se prévaut de manquements qui**, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, **sont susceptibles de l'avoir lésée ou risquent de la léser**, fût-ce de façon indirecte en avantageant une entreprise concurrente. À cet égard, il a été jugé que le candidat qui a présenté une candidature irrecevable ou une offre irrégulière ne peut être regardé comme ayant été lésé par la sélection irrégulière de l'offre concurrente (**CE, 11 avril 2012, Syndicat Ody**).

Cette recherche ne se confond pas avec celle de l'intérêt à agir de l'opérateur économique, intérêt qui continue à être apprécié selon la jurisprudence antérieure à Smirgeomes (**CE, sect., 3 novembre 1995, sté district de l'agglom. nancéenne**), qui fait dépendre l'accès au juge **soit de la candidature effective à l'obtention du contrat, soit de la capacité à être candidat**.

Le juge de première instance est ainsi fondé à considérer que la circonstance que le requérant ne serait pas susceptible d'avoir été lésé par les manquements invoqués n'a pas de conséquence sur la recevabilité de sa requête :

« Considérant qu'en vertu des dispositions précitées de l'article L. 551-1 du Code de justice administrative, les personnes habilitées à agir pour mettre fin aux manquements du pouvoir adjudicateur à ses obligations de publicité et de mise en concurrence sont celles susceptibles d'être lésées par de tels manquements ; qu'il appartient dès lors au juge des référés précontractuels de rechercher si l'entreprise qui le saisit se prévaut de manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésée ou risquent de la léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant une entreprise concurrente ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, à supposer même que l'ensemble des manquements dont se prévaut l'entreprise ne seraient pas susceptibles de l'avoir lésée ou ne risqueraient pas de la léser, il n'appartient pas au juge des référés précontractuels de constater, de ce fait, l'irrecevabilité des conclusions présentées par ladite entreprise, mais seulement d'en tirer les conséquences en déclarant inopérants les moyens tirés de tels manquements » (**TA Lille, 20 oct. 2010, SACPA**)

Par ailleurs, on notera que **le Préfet est recevable à présenter un référé-précontractuel**.

S'agissant du délai d'action, **le référé précontractuel peut être formé jusqu'à la conclusion du contrat**. La circonstance qu'il se serait écoulé plus de deux mois entre la notification du rejet de l'offre et l'introduction de la requête est donc sans incidence sur la recevabilité de celle-ci (**CE, 14 décembre 2009, commune La Roche-sur-Yon**).

Si le juge du précontractuel ne peut vérifier la validité de la signature, il doit au moins en vérifier l'existence matérielle. Cette existence doit ressortir des pièces du dossier, sans que le juge ait à ordonner un supplément d'instruction (**CE, 29 juillet 1998, commune Léognan**).

Concernant la signature, il importe toutefois de préciser que le **délai de « stand still » durant lequel il est interdit de procéder à la signature du marché** est de 16 jours à compter de la notification du rejet des offres aux candidats non retenus, réduit à 11 en cas de procédure électronique. Ce délai est conçu pour permettre à un candidat s'estimant lésé de pouvoir introduire un référé pré-contractuel devant le juge administratif.

Enfin, on relèvera qu'il n'appartient pas au juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 551-1 du CJA de condamner une partie au paiement de dommages et intérêts (V. par ex. **TA Versailles, 12 avril 2008, société Atlantic Air Industries et société Satori**). Il n'entre pas davantage dans l'office du juge des référés précontractuels d'ordonner la communication du procès-verbal de la commission d'appel d'offres, de l'offre présentée par l'attributaire du marché et de l'analyse des offres (**CE, 6 mars 2009, Syndicat mixte d'Auray-Belz-Quiberon**).

II. Le référé contractuel

L'article L. 551-14 du CJA dispose qu'un demandeur ne peut déposer un référé contractuel lorsqu'il a déjà formé, pour une même procédure de passation, un recours en référé précontractuel (A). Une fois analysée l'articulation des deux référés, il conviendra d'étudier les conditions de recevabilité du référé contractuel (B).

A. Articulation entre le référé contractuel et le référé-précontractuel

L'article L. 551-14 du CJA ferme la porte du référé contractuel à celui qui a engagé un référé précontractuel dès lors que la personne publique (pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice) a respecté la suspension de la signature déclenchée par l'exercice du référé précontractuel et a respecté la décision du juge :

« Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumis ces contrats, ainsi que le représentant de l'État dans le cas des contrats passés par une collectivité territoriale ou un établissement public local.

Toutefois, le recours régi par la présente section n'est pas ouvert au demandeur ayant fait usage du recours prévu à l'article L. 551-1 ou à l'article L. 551-5 dès lors que le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a respecté la suspension prévue à l'article L. 551-4 ou à l'article L. 551-9 et s'est conformé à la décision juridictionnelle rendue sur ce recours ».

Toutefois, dans l'hypothèse où le pouvoir adjudicateur méconnaîtrait en procédure formalisée le délai de 11 jours dit de « standstill » et signerait le contrat avant l'expiration du délai, le candidat évincé ne pourrait plus contester utilement la procédure par la voie du référé précontractuel, dès lors que les pouvoirs conférés au juge du référé précontractuel ne peuvent plus être exercés après la signature du contrat.

Pour ce motif, le Conseil d'État a jugé que, dans cette situation, le candidat évincé reste recevable, même s'il a déposé un référé précontractuel, à déposer dans la même instance un référé contractuel par de simples conclusions nouvelles (CE, 10 novembre 2010, France Agrimer ; CE, 17 décembre 2014, Communauté de communes du canton de Varilhes). S'il est recevable à déposer un référé contractuel, c'est à condition toutefois qu'il ait eu la possibilité de saisir « utilement » le juge du référé précontractuel. Tel n'est pas le cas si le juge du référé précontractuel n'a été saisi que 3 jours après l'expiration du délai de standstill :

« Sur la recevabilité du référé contractuel :

6. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 4, la société Concepts et Collectivités, la société Services et Equipements " Urbacar " et la société Proconcept 2 roues ont saisi le tribunal administratif de Paris d'un référé précontractuel après l'expiration du délai de onze jours que la ville de Paris leur avait régulièrement notifié ; qu'alors même que la ville de Paris a signé le contrat la veille de l'expiration de ce délai, les sociétés requérantes, qui n'ont intenté un référé précontractuel que trois jours après l'expiration de ce délai et qui ne soutiennent pas, avoir été empêchées de saisir le juge du référé précontractuel durant ce délai du fait du comportement du pouvoir adjudicateur, n'ont pas été privées de la possibilité de saisir utilement le juge du référé précontractuel ; que, par suite, elles n'étaient pas recevables à saisir le juge d'un référé contractuel ; que, dès lors, leur demande présentée sur le fondement des dispositions de l'article L. 551-13 de ce code ne peut qu'être rejetée » (CE, 24 mai 2017, n° 407047, Ville de Paris).

De même, le référé contractuel est irrecevable, alors même que le pouvoir adjudicateur n'a pas suspendu la signature du contrat, lorsque la signature du contrat résulte du fait que le pouvoir adjudicateur ignorait l'existence du dépôt d'un référé précontractuel, faute de notification par le requérant de son référé précontractuel et d'information par le greffe du Tribunal administratif (CE, 30 septembre 2011, Compagnie Maizières-les-Metz).

En outre, et contrairement à ce qu'une lecture *a contrario* du second alinéa de l'article L. 551-14 pourrait laisser penser, le référé contractuel n'est pas ouvert à ceux qui n'ont pas été empêchés d'une quelconque manière de faire un référé précontractuel, choisissant librement d'attendre la signature du contrat pour obtenir son annulation ou une autre compensation par la voie du référé contractuel (CE, 19 janvier 2011, Grand port maritime Havre).

Enfin, il a fallu envisager les hypothèses dans lesquelles les concurrents évincés étaient, en l'absence d'information, dans l'impossibilité d'effectuer un référé précontractuel, sans que cette ignorance résulte d'un manquement de la personne publique.

L'article L. 551-15 du CJA dispose à cet égard que :

« Le recours régi par la présente section ne peut être exercé ni à l'égard des contrats dont la passation n'est pas soumise à une obligation de publicité préalable lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a, avant la conclusion du contrat, rendu publique, son intention de le conclure et observé un délai de onze jours après cette publication, ni à l'égard des contrats soumis à publicité préalable auxquels ne s'applique pas l'obligation de communiquer la décision d'attribution aux candidats non retenus lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a accompli la même formalité. »

La même exclusion s'applique aux contrats fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a envoyé aux titulaires la décision d'attribution du contrat et observé un délai de seize jours entre cet envoi et la conclusion du contrat, délai réduit à onze jours si la décision a été communiquée à tous les titulaires par voie électronique. »

Il s'agit donc des hypothèses suivantes :

- Des contrats dont la passation n'est pas soumise à une obligation de publicité préalable ;
- Des contrats soumis à publicité préalable auxquels ne s'applique pas l'obligation de communiquer la décision d'attribution aux candidats non retenus ;
- Des contrats fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique.

Dans les deux premières hypothèses, le référé contractuel n'est recevable que si le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a, avant la conclusion du contrat, rendu publique son intention de le conclure et observé un délai de onze jours après cette publication, afin de rendre possible un référé précontractuel.

Il en va de même, dans la troisième hypothèse, si la personne publique a envoyé aux titulaires la décision d'attribution du contrat et observé un délai de seize jours entre cet envoi et la conclusion du contrat, délai réduit à onze jours si la décision a été communiquée à tous les titulaires par voie électronique.

B. Conditions de recevabilité

Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont un **intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence** auxquelles sont soumis ces contrats, ainsi que le représentant de l'État dans le cas des contrats passés par une collectivité territoriale ou un établissement public local.

Le référé contractuel est ouvert contre les mêmes contrats et pour les mêmes bénéficiaires que le référé-précontractuel à l'exclusion donc en principe de ceux qui ont déjà intenté un référé-précontractuel (cf. *supra*).

Le référé contractuel doit être exercé dans un délai de 31 jours à compter de la publication de la décision d'attribution du contrat si celle-ci a eu lieu ou dans un délai de six mois à compter de la signature du contrat en l'absence de publicité (**art. R. 551-7 du CJA**).

L'article L. 551-18 du CJA distingue trois cas dans lesquels le juge doit annuler le contrat, sous réserve de l'hypothèse du motif impérieux y faisant obstacle :

- lorsqu'aucune des mesures de publicité requises pour sa passation n'a été prise ou lorsqu'a été omise une publication au Journal officiel de l'Union européenne dans le cas où une telle publication est prescrite (pour un cas d'annulation sur ce fondement, **CE, 23 novembre 2011, Société GIHP Transports Lorraine**) ;
- lorsqu'ont été méconnues les modalités de remise en concurrence prévues pour la passation des contrats fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique ;
- Si les trois conditions suivantes sont cumulativement remplies :
 - signature du contrat avant l'expiration du délai exigé après l'envoi de la décision d'attribution aux opérateurs économiques ayant présenté une candidature ou une offre ou pendant la suspension prévue à l'article L. 551-4 ou à l'article L. 551-9,
 - privation du droit d'exercer un référé précontractuel du fait de cette signature,

- méconnaissance des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles la passation du contrat est soumise d'une manière affectant les chances de l'auteur du recours d'obtenir le contrat (pour des cas d'annulation sur ce fondement, **CE, 1er juin 2011 Société Koné** ; **CE, 30 novembre 2011, Société DPM Protection et a.**).

III. Les voies de recours

En matière de référé précontractuel comme en matière de référé contractuel :

- les **décisions définitives** prises par le président du tribunal administratif (ou le magistrat qu'il délègue) sont susceptibles de **recours en cassation devant le Conseil d'État, dans un délai de quinze jours** à compter de leur notification (**art. R. 551-6 pour le référé précontractuel et art. R. 551-10 pour le référé contractuel**).
- En revanche, les **mesures provisoires** prises par le président du tribunal administratif (ou le magistrat qu'il délègue) **ne peuvent être contestées qu'à l'occasion du pourvoi en cassation dirigé contre les décisions définitives** (**art. R. 551-6 pour le référé précontractuel et art. R. 551-10 pour le référé contractuel**).

SECTION II : LES AUTRES RÉFÉRÉS SPÉCIAUX

Il est question ici du référé-audiovisuel **(I)**, du référé-fiscal **(II)**, des référés en matière d'urbanisme et d'environnement **(III)** et du référé en matière de secret des affaires **(IV)**.

I. Le référé audiovisuel

L'article L. 553-1 du CJA dispose que :

« Le référé en matière de communication audiovisuelle obéit aux règles définies par l'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 »

Ci-après reproduit :

« Art. 42-10.-En cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi et pour l'exécution des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets. Cette demande peut avoir pour objet de faire cesser la diffusion, par un opérateur satellitaire, d'un service de télévision relevant de la compétence de la France dont les programmes portent atteinte à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1er, 3-1 ou 15.

La demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance.

Toute personne qui y a intérêt peut intervenir à l'action introduite par le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. »

II. Le référé-fiscal

L'article L. 552-1 du CJA dispose que :

« Le référé en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires obéit aux règles définies par l'article L. 279 du livre des procédures fiscales ci-après reproduit :

" Art. L. 279.-En matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires, lorsque les garanties offertes par le contribuable ont été refusées, celui-ci peut, dans les quinze jours de la réception de la lettre recommandée qui lui a été adressée par le comptable, porter la contestation, par simple demande écrite,

devant le juge du référé administratif, qui est un membre du tribunal administratif désigné par le président de ce tribunal.

Cette demande n'est recevable que si le redevable a consigné auprès du comptable, à un compte d'attente, une somme égale au dixième des impôts contestés. Une caution bancaire ou la remise de valeurs mobilières cotées en bourse peut tenir lieu de consignation.

Le juge du référé décide dans le délai d'un mois si les garanties offertes répondent aux conditions prévues à l'article L. 277 et si, de ce fait, elles doivent être ou non acceptées par le comptable. Il peut également, dans le même délai, décider de dispenser le redevable de garanties autres que celles déjà constituées.

Dans les huit jours suivant la décision du juge, le redevable et le comptable peuvent, par simple demande écrite, faire appel devant le président de la cour administrative d'appel ou le magistrat qu'il désigne à cet effet. Celui-ci, dans le délai d'un mois, décide si les garanties doivent être acceptées, comme répondant aux conditions de l'article L. 277.

Pendant la durée de la procédure de référé, le comptable ne peut exercer sur les biens du redevable aucune action autre que les mesures conservatoires prévues à l'article L. 277.

Lorsque le juge du référé estime suffisantes les garanties initialement offertes, les sommes consignées sont restituées. Dans le cas contraire, les garanties supplémentaires à présenter sont diminuées à due concurrence. "».

III. Les référés en matière d'urbanisme et d'environnement

L'article L. 554-10 du CJA dispose que :

« La décision de suspension d'un permis de construire dont la demande est présentée par l'État, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale devant le tribunal administratif obéit aux règles définies par le premier alinéa de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme ci-après reproduit :

" Art. L. 421-9, alinéa 1.-L'État, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire et assortissent leur recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales. " »

L'article L. 554-11 du CJA dispose que :

« La décision de suspension d'une autorisation ou d'une décision d'approbation d'un projet d'aménagement entrepris par une collectivité publique obéit aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement. »

Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié.

L'article L. 123-16 du Code de l'environnement dispose que :

« Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ou que la participation du public prévue à l'article L. 123-19 ait eu lieu.

Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné. »

L'article L. 554-12 du CJA dispose que :

« La décision de suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable obéit aux règles définies par l'article L. 123-16 du code de l'environnement. »

IV. Le référé en matière de secret des affaires

L'article R. 557-3 du CJA dispose que :

« Lorsqu'il est saisi aux fins de prévenir une atteinte imminente ou faire cesser une atteinte illicite à un secret des affaires, le juge des référés peut prescrire toute mesure provisoire et conservatoire proportionnée, y compris sous astreinte. Il peut notamment ordonner l'ensemble des mesures mentionnées à l'article R. 152-1 du code de commerce ».

PARTIE IX : LES MODES AMIABLES DE RESOLUTION DES DIFFERENDS

Comme nous l'avons vu, les parties peuvent régler leurs différends avant la saisine du juge administratif par l'exercice d'un **recours administratif (Section I)**.

Mais il existe d'autres modes amiables de résolution des différends :

- La **médiation (Section II)**, qui ne doit être confondue ni avec la **conciliation (Section III)** ni avec l'**arbitrage (Section IV)**
- La **transaction (Section V)**.

SECTION I : L'EXERCICE D'UN RECOURS ADMINISTRATIF (POUR MÉMOIRE)

Le mode alternatif de règlement des différends le plus connu est sans aucun doute le **recours administratif**.

Qu'il soit gracieux ou hiérarchique (cf. *supra* : **Partie IV**), facultatif ou obligatoire (cf. *supra* : **Partie IV**), le recours administratif peut permettre à son auteur d'obtenir gain de cause sans avoir à saisir le juge administratif.

SECTION II : LA MÉDIATION

Nous verrons l'objet de la médiation (I) puis la procédure de médiation (II).

I. L'objet de la médiation

La médiation, qui répond à une définition précise (A), fait intervenir un médiateur (B). Soumise au principe de confidentialité (C), la médiation peut être homologuée par le juge si les parties le demandent (D).

A. La définition de la médiation

Le législateur définit la médiation comment étant un « *processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction* » (art. L. 213-1 du CJA).

La médiation peut porter sur tout ou partie d'un litige (art. R. 213-1 du CJA).

A. Le médiateur

Le médiateur **propose aux parties une solution à leurs différends**.

Le médiateur se distingue ainsi :

- Du conciliateur qui est seulement chargé d'œuvrer au rapprochement des personnes en conflit : le conciliateur ne propose pas lui-même de solution aux parties
- De l'arbitre qui a le pouvoir juridictionnel d'imposer sa solution aux parties

Le médiateur doit accomplir sa mission avec **impartialité**, compétence et diligence (art. L. 213-2 du CJA).

La médiation peut être confiée à une personne physique ou à une personne morale (art. R. 213-2 du CJA).

Si le médiateur désigné est une **personne morale**, son représentant légal désigne la ou les personnes physiques qui assureront, au sein de celle-ci et en son nom, l'exécution de la mission.

La **personne physique** qui assure la mission de médiation doit posséder, par l'exercice présent ou passé d'une activité, la **qualification requise eu égard à la nature du litige**. Elle doit en outre justifier, selon le cas, d'une formation ou d'une expérience adaptée à la **pratique de la médiation**.

B. Le principe de confidentialité

Sauf accord contraire des parties, **la médiation est soumise au principe de confidentialité (art. L. 213-2 du CJA)**.

Il en résulte que les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle ou arbitrale sans l'accord des parties.

Selon le **3^{ème} alinéa de l'article L. 213-2 du CJA**, il est fait exception au principe de confidentialité dans les cas suivants :

- En présence de raisons impérieuses d'ordre public ou de motifs liés à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ou à l'intégrité physique ou psychologique d'une personne ;
- Lorsque la révélation de l'existence ou la divulgation du contenu de l'accord issu de la médiation est nécessaire pour sa mise en œuvre.

C. La possible homologation de la médiation

Lorsque les parties le lui demande par voie de conclusions, la juridiction peut homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation (art. L. 213-4 du CJA).

II. La procédure de médiation

La procédure de médiation diffère selon qu'elle est à l'initiative des parties **(A)** ou à l'initiative du juge **(B)**.

A. La médiation à l'initiative des parties

Selon l'**article L. 213-5 du CJA**, les parties peuvent, **en dehors de toute procédure juridictionnelle** :

- Organiser une mission de médiation et désigner la ou les personnes qui en sont chargées.
- Demander au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel territorialement compétent de :
 - Organiser une mission de médiation et désigner la ou les personnes qui en sont chargées,
 - Ou désigner la ou les personnes qui sont chargées d'une mission de médiation qu'elles ont elles-mêmes organisée.

Le président du TA ou de la CAA peut déléguer sa compétence à un magistrat de la juridiction.

Les décisions prises par le président de la juridiction (ou le magistrat délégué) ne sont pas susceptibles de recours.

En ce qui concerne l'éventuelle rémunération du médiateur, l'article L. 213-5 du CJA précise que :

- Lorsque le président de la juridiction (ou le magistrat délégué) est chargé d'organiser la médiation et qu'il choisit de la confier à une **personne extérieure à la juridiction**, il détermine s'il y a lieu d'en prévoir la **rémunération** et fixe le montant de celle-ci.
- Lorsqu'elle constitue un **préalable obligatoire au recours contentieux** en application d'une disposition législative ou réglementaire, la médiation présente un caractère **gratuit** pour les parties.

Enfin, il est rappelé que **le recours à la médiation (cf. supra : Partie IV) a pour effet d'interrompre le cours du délai de recours contentieux (art. L. 213-6 du CJA)**.

B. La médiation à l'initiative du juge

Lorsque le juge estime que le litige dont il est saisi est susceptible de trouver une issue amiable, il peut **à tout moment proposer une médiation**. Il fixe aux parties un délai pour répondre à cette proposition (**art. R. 213-5 du CJA**).

Après avoir obtenu l'accord des parties, le président de la formation de jugement peut ordonner la médiation.

Cette médiation à l'initiative du juge peut être mise en œuvre par :

- les tribunaux administratifs
- les cours administratives d'appel
- le Conseil d'État lorsqu'il est saisi **comme juge de premier et dernier ressort** (cf. PARTIE II) (**art. L. 114-1 du CJA**).

La décision qui ordonne une médiation doit mentionner l'accord des parties, l'identité du médiateur, la durée de sa mission et les modalités de son éventuelle rémunération.

En ce qui concerne l'éventuelle rémunération du médiateur, l'article L. 213-8 du CJA précise que :

- Lorsque la mission de médiation est confiée à une **personne extérieure à la juridiction**, le juge détermine s'il y a lieu d'en prévoir la **rémunération** et fixe le montant de celle-ci.
- Lorsque les frais de la médiation sont à la charge des parties, celles-ci déterminent librement entre elles leur répartition. À défaut d'accord, ces frais sont répartis à parts égales, à moins que le juge n'estime qu'une telle répartition est inéquitable au regard de la situation économique des parties.
- Le juge fixe le montant de la **provision** à valoir sur la rémunération du médiateur et désigne la ou les parties qui consigneront la provision dans le délai qu'il détermine. La désignation du médiateur est caduque à défaut de consignation dans le délai et selon les modalités imparties. L'instance est alors poursuivie.

La décision du juge est notifiée au médiateur et aux parties. Elle n'est pas susceptible de recours.

Le médiateur peut, avec l'accord des parties et pour les besoins de la médiation, **entendre les tiers** qui y consentent.

Le médiateur informe le juge :

- de ce que les parties sont ou non parvenues à un accord.
- des difficultés qu'il rencontre dans l'accomplissement de sa mission.

Le juge met fin à la médiation :

- à la demande d'une des parties ou du médiateur
- d'office lorsque le bon déroulement de la médiation lui apparaît compromis.

Important : la médiation n'a pas pour effet de dessaisir le juge, qui peut ainsi à tout moment durant la médiation prendre les mesures d'instruction qui lui paraissent nécessaires (**art. R. 213-8 du CJA**).

SECTION III : LA CONCILIATION

Conformément à l'**article L 421-1 du CRPA**, « *Il peut être recouru à une procédure de **conciliation** ou de médiation en vue du règlement amiable d'un différend avec l'administration, avant qu'une procédure juridictionnelle ne soit, en cas d'échec, engagée ou menée à son terme* ».

Il convient de distinguer la conciliation juridictionnelle (I) de la conciliation administrative (II).

I. La conciliation juridictionnelle

La conciliation a laissé place dans le code de justice administrative à la médiation (cf. *supra*).

Par suite, le juge administratif ne peut engager, le cas échéant, qu'une procédure de médiation.

II. La conciliation administrative

Par conciliation « administrative », il convient d'entendre une procédure de résolution amiable en dehors de toute juridiction administrative.

Deux exemples peuvent être donnés en contentieux administratif : la conciliation organisée en matière de contrat (A) et celle organisée en matière médicale (B).

A. La procédure de conciliation devant les comités consultatifs de règlement à l'amiable des différends relatifs aux marchés publics

En vertu de l'article 1 de l'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux comités consultatifs locaux de règlement amiable des différends relatifs aux marchés publics, « *Les comités consultatifs de règlement amiable des différends relatifs aux marchés publics ont pour mission de rechercher des éléments de droit ou de fait en vue de proposer une solution amiable et équitable aux différends relatifs à l'exécution des marchés publics, conformément aux dispositions des articles R. 2197-1 et suivants pour les marchés publics et de l'article R. 2397-1 pour les marchés publics de défense ou de sécurité, du code de la commande publique* ».

Autrement dit, ils se prononcent sur le montant de l'indemnisation qui peut être équitablement accordée au titulaire du marché pour le règlement du litige. C'est sur la base de cet avis que la personne publique responsable du marché devra rendre une décision et mettre ainsi fin au litige.

Les comités ne sont ni des juridictions ni des instances d'arbitrage. Ils émettent des avis que les parties sont libres de suivre ou non.

Ces comités sont constitués respectivement :

- Auprès du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris ;
- Auprès du préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique ;
- Auprès du préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, préfet de la Gironde ;
- Auprès du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône ;
- Auprès du préfet de la région Grand Est, préfet de Meurthe-et-Moselle ;
- Auprès du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône et de la zone de défense Sud.

La saisine d'un CCRA suspend le cours des différentes prescriptions, quelle que soit la nature du contrat (art. L. 2197-3 du code de la commande publique).

Le CCRA peut être saisi par chacune des parties, la personne publique responsable ou le titulaire du contrat. Toutefois, le titulaire, à la différence de la personne publique, ne peut pas saisir le comité sans avoir préalablement adressé une demande à la personne publique.

B. La procédure de conciliation devant les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux

Dans chaque région, une ou plusieurs commissions de conciliation et d'indemnisation sont chargées de faciliter le règlement amiable des litiges relatifs aux accidents médicaux, aux affections iatrogènes et aux infections nosocomiales, ainsi que des autres litiges entre usagers et professionnels de santé, établissements de santé, services de santé ou organismes ou producteurs de produits de santé (art. L. 1142-5 du code de la santé publique).

La commission réunie en formation de conciliation examine (art. R. 1142-19 du code de la santé publique) :

- les contestations relatives aux droits des malades et des usagers du système de santé mettant en cause un professionnel ou un établissement de santé de son ressort
- les demandes relatives aux litiges ou difficultés nés à l'occasion d'un acte de prévention, de diagnostic ou de soins, ou réalisé dans le cadre d'une recherche biomédicale, effectué dans son ressort

En vertu du dernier alinéa de l'article L. 1142-7 du Code de la santé publique la saisine de la commission suspend les délais de prescription et de recours contentieux jusqu'au terme de la procédure.

La commission peut être saisie par toute personne s'estimant victime d'un dommage imputable à une activité de prévention, de diagnostic ou de soins, ou, le cas échéant, par son représentant légal. Elle peut également être saisie par les ayants droit d'une personne décédée à la suite d'un acte de prévention, de diagnostic ou de soins.

Rien n'interdit aux victimes de saisir simultanément le juge et la commission.

Dans ce cas, la personne informe la commission régionale des procédures juridictionnelles relatives aux mêmes faits éventuellement en cours. Si une action en justice est intentée, la personne informe le juge de la saisine de la commission.

Les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation n'ayant pas pour mission de trancher des litiges mais de « faciliter le règlement amiable des litiges relatifs aux accidents médicaux » (art. L. 1142-5 du code de la santé publique), la jurisprudence a considéré qu'elles « sont dépourvues de personnalité juridique et ne sont pas des juridictions » (**TA Bastia, 12 sept. 2005, Sachot**).

Lorsque la commission régionale estime que le dommage est indemnisable sur le fondement de la solidarité nationale, l'office national des accidents médicaux (ONIAM) adresse à la victime ou à ses ayants droit, dans un délai de 4 mois suivant la réception de l'avis, une offre d'indemnisation.

SECTION IV : L'ARBITRAGE

En matière civile ou commerciale, les parties peuvent s'entendre pour soumettre leur litige à une juridiction constituée par elles-mêmes : le tribunal arbitral.

Tel n'est pas le cas en matière administrative, les personnes publiques ayant l'interdiction de recourir à l'arbitrage en vertu d'un principe à valeur législative (CE Avis 6 mars 1986, publié aux Grands avis du CE) (I).

Seul un **texte législatif** ou une convention internationale (régulièrement introduite dans l'ordre juridique interne) peut ainsi déroger à ce principe interdisant la privatisation du jugement des litiges administratifs (II).

Lorsqu'un texte législatif permet le recours à l'arbitrage, celui-ci aura lieu conformément aux règles prévues par le **code de procédure civile** (III).

I. Le principe de l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage

L'interdiction de recourir à l'arbitrage trouve, en premier lieu, son fondement, dans le caractère d'ordre public des règles de compétence au sein de l'ordre juridictionnel administratif qui est un obstacle aux conventions d'arbitrage pour régler les litiges administratifs. Édouard Laferrière ne s'y était pas trompé : « *il est de principe que l'État ne peut pas soumettre ses procès à des arbitres, tant à raison des conséquences aléatoires de l'arbitrage, que des considérations d'ordre public qui veulent que l'État ne soit jugé que par des juridictions instituées par la loi* » (Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux : 2e éd. 1896, p. 152).

L'interdiction trouve en second lieu son fondement à l'alinéa 1^{er} de l'article 2060 du Code civil : « *On ne peut compromettre sur les questions d'état et de capacité des personnes, sur celles relatives au divorce et à la séparation de corps ou sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public.* »

La construction du parc d'attraction Eurodisneyland à Marne-la-Vallée a été l'occasion, pour l'assemblée générale du Conseil d'État, d'ériger l'**interdiction de recourir à l'arbitrage en principe général du droit** :

« (...) Il résulte des principes généraux du droit public français, confirmés par les dispositions du premier alinéa de l'article 2060 du Code civil que, sous réserve des dérogations découlant de dispositions législatives expresses ou, le cas échéant, des stipulations de conventions internationales incorporées dans l'ordre juridique interne, les personnes morales de droit public ne peuvent pas se soustraire aux règles qui déterminent la compétence des juridictions nationales en remettant à la décision d'un arbitre la solution des litiges auxquels elles sont parties et qui se rattachent à des rapports relevant de l'ordre juridique interne » (CE Avis 6 mars 1986, publié aux Grands avis du CE).

Il en résulte que seul un **texte législatif** ou une convention internationale (régulièrement introduite dans l'ordre juridique interne) peut déroger au principe général du droit interdisant la privatisation du jugement des litiges administratifs.

II. Les dérogations au principe de l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage

La première dérogation résulte du second alinéa de l'article 2060 du Code civil qui dispose que :

« Des catégories d'établissements publics à caractère industriel et commercial peuvent être autorisées par décret à compromettre ».

La seconde dérogation résulte de l'article L. 311-6 du CJA qui dispose que par dérogation aux dispositions déterminant la compétence des juridictions de premier ressort, il est possible de recourir à l'arbitrage dans les cas prévus par :

- les articles L. 2197-6 et L. 2236-1 du code de la commande publique ;
- l'article 7 de la loi n° 75-596 du 9 juillet 1975 portant dispositions diverses relatives à la réforme de la procédure civile ;
- l'article L. 321-4 du code de la recherche ;
- les articles L. 2102-6, L. 2111-14 et L. 2141-5 du code des transports ;
- l'article 9 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ;
- l'article 28 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ;
- l'article 24 de la loi n° 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.

III. La procédure d'arbitrage

Le CJA ne comporte aucune indication relative au régime de l'arbitrage.

Le rapport du Conseil d'État notait : « *pour l'arbitrage portant sur les litiges d'ordre administratif, [...] il y a lieu de transposer les dispositions du Nouveau Code de procédure civile pour les adapter en tant que de besoin aux problèmes spécifiques de l'arbitrage administratif* » (Régler autrement les conflits, p. 95).

Nous verrons ainsi ce que prévoit le code de procédure civile concernant la convention d'arbitrage **(A)**, le tribunal arbitral **(B)** et la sentence arbitrale **(C)**.

A. La convention d'arbitrage

L'article 1142 du CPC dispose que la convention d'arbitrage prend la forme d'une clause compromissoire ou d'un compromis.

La **clause compromissoire** est la convention par laquelle les parties à un ou plusieurs contrats s'engagent à soumettre à l'arbitrage les litiges qui pourraient naître relativement à ce ou à ces contrats.

Le **compromis** est la convention par laquelle les parties à un litige né soumettent celui-ci à l'arbitrage.

La conclusion de la convention d'arbitrage doit respecter les règles générales relatives à la formation des contrats applicables aux personnes publiques. Ce sont les mêmes règles que pour la conclusion d'une transaction : règles de répartition des compétences et règles d'autorisation pour les collectivités territoriales et les établissements publics.

À peine de nullité, la convention d'arbitrage est **écrite (art. 1143 du CPC)**.

À peine de nullité également, le compromis détermine **l'objet du litige (art. 1445 du CPC)**.

B. Le tribunal arbitral

1) La saisine du tribunal arbitral

Le litige est soumis au tribunal arbitral soit conjointement par les parties, soit par la partie la plus diligente **(art. 1462 du CPC)**.

Les parties peuvent compromettre **même au cours d'une instance déjà engagée devant une juridiction (art. 1446 du CPC)**.

L'existence d'une convention d'arbitrage ne fait pas obstacle, tant que le tribunal arbitral n'est pas constitué, à ce qu'une partie saisisse une juridiction de l'État aux fins d'obtenir une mesure d'instruction ou une mesure provisoire ou conservatoire **(art. 1449 du CPC)**.

2) La composition du tribunal arbitral

La mission d'arbitre ne peut être exercée que par une **personne physique** jouissant du plein exercice de ses droits **(art. 1450 du CPC)**.

La convention d'arbitrage désigne le ou les arbitres ou prévoit les modalités de leur désignation. À défaut, il est procédé conformément aux dispositions des articles 1451 à 1454 du CPC.

L'article 1451 du CPC dispose que le tribunal arbitral est composé d'un ou de plusieurs arbitres en nombre impair. Il est complété si la convention d'arbitrage prévoit la désignation d'arbitres en nombre pair.

3) La constitution du tribunal arbitral

Le tribunal arbitral est constitué lorsque le ou les arbitres ont **accepté la mission** qui leur est confiée. À cette date, il est saisi du litige **(art. 1456 du CPC)**.

4) Durée de la mission du tribunal arbitral

Si la convention d'arbitrage ne fixe pas de délai, la durée de la mission du tribunal arbitral est limitée à **six mois** à compter de sa saisine.

Le délai légal ou conventionnel peut être prorogé par accord des parties ou, à défaut, par le président du tribunal judiciaire.

5) La procédure devant le tribunal arbitral

À moins que les parties n'en soient convenues autrement, le tribunal arbitral détermine la procédure arbitrale sans être tenu de suivre les règles établies pour les tribunaux étatiques.

Les parties et les arbitres agissent avec célérité et **loyauté** dans la conduite de la procédure.

Sous réserve des obligations légales et à moins que les parties n'en disposent autrement, la procédure arbitrale est soumise au **principe de confidentialité**.

C. La sentence arbitrale

1) Le délibéré

Le tribunal arbitral tranche le litige conformément aux règles de droit, à moins que les parties lui aient confié la mission de statuer en **amiable composition** (art. 1478 du CPC).

Les délibérations du tribunal arbitral sont **secrètes** (art. 1479 du CPC).

2) Le contenu de la sentence arbitrale

La sentence arbitrale contient l'indication :

- des nom, prénom ou dénomination des parties ainsi que de leur domicile ou siège social ;
- le cas échéant, du nom des avocats ou de toute personne ayant représenté ou assisté les parties ;
- du nom des arbitres qui l'ont rendue ;
- de sa date ;
- du lieu où la sentence a été rendue.

La sentence arbitrale expose succinctement les prétentions respectives des parties et leurs moyens.

Elle doit être **motivée** (art. 1482 du CPC).

3) Les effets de la sentence arbitrale

La sentence arbitrale a, dès qu'elle est rendue, **l'autorité de la chose jugée** relativement à la contestation qu'elle tranche. Elle peut être assortie de l'exécution provisoire.

Mais la sentence arbitrale n'est pas revêtue de la force exécutoire. **Seul le juge peut lui conférer la force exécutoire par l'effet d'une décision d'exéquatur** (art. 1487 du CPC).

En matière d'exéquatur, la jurisprudence de la Cour de cassation limite le rôle du juge : celui-ci ne peut refuser l'exéquatur que si la prétendue sentence n'en constitue pas une, si elle n'a pas le caractère contentieux, si elle n'a pas respecté les termes de la convention d'arbitrage ou encore si ses dispositions sont contraires à l'ordre public.

Il devrait logiquement incomber au juge administratif d'accorder l'exéquatur en matière d'arbitrage administratif et vérifier ainsi le respect des règles d'ordre public.

4) La notification de la sentence arbitrale

La sentence arbitrale est notifiée par voie de **signification** à moins que les parties en conviennent autrement.

5) Les voies de recours contre la sentence arbitrale

a) En procédure civile :

Le code de procédure civile prévoit deux voies de recours possibles contre la sentence arbitrale :

- L'appel (**art. 1489 du CPC**)
- Et le **recours en annulation (art. 1491 du CPC)**.

En revanche, le pourvoi en cassation n'est pas possible (**art. 1503 du CPC**).

b) En contentieux administratif :

En contentieux administratif, la sentence arbitrale rendue en matière administrative peut faire l'objet d'un **appel devant le Conseil d'État** (cf. *supra* : PARTIE II).

En effet, le Conseil d'État est compétent pour statuer sur les appels formés contre les décisions rendues en premier ressort par les autres juridictions administratives que les tribunaux administratifs (**art. L. 321-2 du CJA**). Tel est le cas des **sentences arbitrales (CE 23 décembre 2015 Société Broadband Pacifique, req. n° 376018, publié au recueil)**.

À cet égard, le Conseil d'État a précisé dans une décision « Tecnimont » du 20 juillet 2021 (**CE 20 juillet 2021 Société Tecnimont, req. n° 443342, publié au recueil**) s'agissant des sentences arbitrales rendues en France dans un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un **contrat conclu entre une personne morale de droit public française et une personne de droit étranger, exécuté sur le territoire français mais mettant en jeu les intérêts du commerce international** que :

- Lorsqu'il est saisi d'un recours dirigé contre une telle sentence, il lui appartient de s'assurer, **le cas échéant d'office, de la licéité de la convention d'arbitrage**, qu'il s'agisse d'une clause compromissoire ou d'un compromis.
- Ne peuvent être utilement soulevés devant lui que des moyens tirés, d'une part, de ce que la sentence a été rendue dans des **conditions irrégulières** et, d'autre part, de ce qu'elle est **contraire à l'ordre public**.
- S'agissant du contrôle sur le fond, une sentence arbitrale est **contraire à l'ordre public** :
 - lorsqu'elle **fait application d'un contrat dont l'objet est illicite ou entaché d'un vice d'une particulière gravité** relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement
 - lorsqu'elle **méconnaît des règles auxquelles les personnes publiques ne peuvent déroger**, telles que notamment l'interdiction de consentir des libéralités, d'aliéner le domaine public ou de renoncer aux prérogatives dont ces personnes disposent dans l'intérêt général au cours de l'exécution du contrat,
 - ou lorsqu'elle **méconnaît les règles d'ordre public du droit de l'Union européenne**.

SECTION V : LA TRANSACTION

L'article 2044 du code civil dispose que :

« La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître.

Ce contrat doit être rédigé par écrit ».

La transaction formalise les concessions réciproques des parties.

La transaction peut être conclue **au cours d'un procès ou bien en dehors de tout procès** (transaction extrajudiciaire).

Lorsqu'elle est conclue en cours d'instance, la transaction met fin à l'instance pendante devant la juridiction. Si le requérant ne se désiste pas spontanément, la juridiction doit alors prononcer un non-lieu (**CE 30 oct. 1974, Cne de Saint-Pierre-les-Bois c/ Sieur Gohin**).

L'article 2052 du Code civil reconnaît aux transactions l'**autorité de la chose jugée**. « *En vertu de l'article 2052 du Code civil, le contrat de transaction par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître, a entre ces parties l'autorité de la chose jugée en dernier ressort* » (CE Ass. Avis 6 déc. 2002, l'Hay-les-roses).

Par suite, tout nouveau recours devant la même juridiction portant sur les points réglés par la transaction est irrecevable.

Toutefois, le juge peut être saisi de questions relatives aux **difficultés nées de l'exécution d'une transaction**. Ce contentieux concerne le plus souvent les transactions conclues en dehors de tout procès. Pour vérifier l'étendue des obligations incombant aux deux parties en application de la transaction, le juge devra, le cas échéant, vérifier la régularité (CE, 5 janv. 1966, Hawezack : Rec. p. 6) mais aussi la validité de la transaction (CE, 8 avr. 1921, Cie N'Goko-Sangha : Rec., p. 351). Pour le reste, s'appliquent les règles classiques du contentieux contractuel (pour un exemple de transaction non exécutée, CE, 5 mai 1971, Ville Carpentras c/ Delhomme).

S'agissant de l'objet de la transaction, la règle figure à l'article 6 du Code civil : les contrats ne peuvent déroger aux lois qui intéressent l'ordre public. Comme le rappelle l'avis « l'Hay-les-roses » précité, **la transaction ne saurait méconnaître les règles d'ordre public**.

Ainsi, **elle est exclue** dans les matières où le contrat est lui-même prohibé comme la **délimitation du domaine public ou la police administrative**.

Les parties qui peuvent demander au juge **d'homologuer leur accord** (CE 7 oct. 1981, ANIFOM c/ Sahuc, Rec., p. 355).

Le contrôle du juge sur la transaction faisant l'objet de la demande d'homologation est en vérité assez étendu dès lors que le juge doit vérifier quatre aspects de la transaction :

- le consentement effectif des parties ;
- la licéité de l'objet de la transaction ;
- le respect des autres règles d'ordre public ;
- le montant de l'indemnisation qui ne doit pas constituer une libéralité de la part de la collectivité publique intéressée.

Sur ce dernier point, la jurisprudence administrative est plus exigeante que celle de la Cour de cassation dans la mesure où elle pose une condition relative à l'importance de la concession consentie par la personne publique : **celle-ci « ne peut pas payer plus qu'elle ne doit »**.

En effet, la transaction administrative « *ne doit pas constituer de la part de la collectivité publique intéressée une libéralité* » (CE, Ass., 6 déc. 2002, L'Hay-les-Roses). Ce principe fut érigé en règle d'ordre public par la décision Mergui du 19 mars 1971 : le contrat de transaction ne doit pas avoir pour objet la condamnation de la personne publique à payer une somme qu'elle ne doit pas (CE, 19 mars 1971 : Rec., p. 235). Il y aura libéralité si la somme est supérieure au préjudice subi dans une proportion importante.

La non-homologation, qui s'impose lorsque l'une de ces conditions n'est pas remplie, **vaut nullité de la transaction**.

En droit judiciaire privé, le refus d'homologuer une transaction n'a pas d'effet sur la transaction et ne la fait pas disparaître : l'homologation ne modifie pas la nature de la transaction.

Il est possible d'en déduire, *a contrario*, que la décision du juge administratif transforme la nature de la transaction administrative : le contrat validé par le juge acquiert donc une nature juridictionnelle.

Le Conseil d'État a précisé toutefois que « **le jugement se prononçant sur une demande d'homologation d'une transaction est rendu en premier ressort et est susceptible d'appel** » (CE, avis, 4 avr. 2005, Sté Cabinet JPR Ingénierie). La Haute juridiction soumet ainsi les jugements d'homologation rendus par les tribunaux administratifs aux voies de recours de droit commun telles qu'elles sont prévues par le code de justice administrative.

Selon les termes de l'article L. 211-2 du code de justice administrative, les cours administratives d'appel sont les juges d'appel de droit commun à l'égard des jugements des tribunaux administratifs. Dès lors, le jugement accordant ou refusant l'homologation d'une transaction peut faire l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel territorialement compétente dont l'arrêt sera lui-même susceptible d'être soumis au contrôle du Conseil d'État par la voie de la cassation.

Enfin, la conclusion d'une transaction est soumise, comme tout contrat conclu par une personne publique, aux règles suivantes : compétence de l'autorité signataire, consentement, etc. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent ainsi respecter les règles du Code général des collectivités territoriales. Le maire doit recevoir l'autorisation du conseil municipal (CGCT, art. L. 2122-21, 7°) ; le conseil général est directement compétent pour statuer sur les transactions (CGCT, art. L. 3213-5). En outre, les délibérations des assemblées locales doivent faire l'objet d'une transmission au représentant de l'État pour être exécutoires.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Section I : L'épreuve de procédure administrative contentieuse et modes amiables de résolution des différends	1
I. Bref rappel sur l'organisation de l'examen d'accès au CRFPA	1
II. Bref rappel sur le contenu de l'épreuve écrite de procédure administrative contentieuse	2
III. Sur les documents autorisés à l'examen d'accès au CRFPA	2
IV. Quelques conseils généraux.....	2
V. Rappels méthodologiques concernant le cas pratique	3
1) Introduction du cas pratique.....	3
a) Rappel des faits pertinents	3
b) Problème de droit	3
c) Annonce de plan.....	3
2) Résolution du cas pratique	3
a) La majeure	3
b) La mineure	4
c) La conclusion : application de la règle de droit aux faits	4
3) Conclusion du cas pratique	4
VI. Brefs conseils rédactionnels	4
Section II : Le présent fascicule	4
I. La notion de contentieux administratif	4
II. L'objet du présent fascicule.....	4
III. Remarques finales	5
Sommaire	6
Partie I : La naissance de la juridiction administrative.....	7
I. Le système de l'administrateur-juge.....	7
II. La consécration de l'existence d'un juge administratif indépendant de l'administration active	7
III. La consécration constitutionnelle du statut du juge administratif.....	8
Partie II : La compétence du juge administratif	10
Titre I : La compétence matérielle de la juridiction administrative	10
Chapitre I : L'incompétence du juge administratif et du juge judiciaire	10
Section I : Les actes du pouvoir législatif	10
I. La loi	10
II. Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution.....	10
III. Le statut des parlementaires	11
Section II : Les actes de gouvernement.....	11
I. La notion d'acte de gouvernement	11
A. Les actes concernant les rapports d'ordre constitutionnel entre les pouvoirs publics.....	11
B. Les actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France	12
II. L'acte de gouvernement, un acte insusceptible de recours.....	13
Chapitre II : La répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire.....	14
Section I : Les modalités de répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire	14

I. La compétence du législateur pour répartir les compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif.....	14
II. Une compétence du législateur qui doit s'exercer dans les limites de la compétence constitutionnellement réservée à la juridiction administrative.....	15
Section II : La compétence du juge administratif.....	18
I. La compétence du juge administratif déterminée par la constitution	18
II. La compétence du juge administratif déterminée par la loi.....	18
III. La compétence du juge administratif déterminée par la jurisprudence.....	18
A. Le domaine public.....	18
B. Les contrats administratifs	19
C. L'organisation et le fonctionnement du service public	20
D. La police administrative.....	21
E. L'engagement de la responsabilité de l'État	22
Section III : La compétence du juge judiciaire en matière administrative	23
I. La compétence du juge judiciaire déterminée par la constitution.....	23
A. L'état des personnes.....	23
B. Le contentieux des libertés individuelles	23
C. Le contentieux du droit de propriété	24
II. La compétence du juge judiciaire déterminée par la loi	24
A. La loi du 8 mars 1810	24
B. La loi du 5 avril 1937.....	25
C. La loi du 31 décembre 1957.....	26
D. Autres exemples.....	26
III. La compétence du juge judiciaire déterminée par la jurisprudence.....	27
A. La théorie de la voie de fait.....	27
B. La théorie de l'emprise irrégulière	28
C. Les circonstances dans lesquelles l'administration est réputée agir à l'instar d'une personne privée.....	28
1) Le contentieux des dommages rattachables à un contrat de droit privé	28
2) Le contentieux relatif au domaine privé de l'administration.....	29
Chapitre III : Le règlement des problèmes de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire	30
Section I : Les questions préjudicielles entre le juge judiciaire et le juge administratif.....	30
I. La notion de question préjudicielle.....	30
A. La définition de la question préjudicielle.....	30
B. Une question devant répondre à deux conditions.....	30
C. La différence entre question préalable et question préjudicielle	30
II. Les questions préjudicielles du juge judiciaire au juge administratif	31
A. La légalité des actes administratifs	31
1) Juge civil.....	31
a) Le principe de l'obligation pour le juge civil de poser une question préjudicielle au juge administratif	31
b) Les limites à l'obligation pour le juge civil de poser une question préjudicielle au juge administratif	31
c) Les exceptions légales à l'obligation pour le juge civil de poser une question préjudicielle au juge administratif.....	32
2) Juge pénal	32
B. L'interprétation des actes administratifs	33
1) Juge civil.....	33
2) Juge pénal	33

III. Les questions préjudicielles du juge administratif au juge judiciaire	33
A. La propriété des biens	33
B. L'état des personnes (nationalité, filiation, etc.)	34
C. La validité ou l'interprétation des conventions de droit privé.....	34
1) Le principe de l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge civil.....	34
2) Les limites à l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge civil.....	35
3) Les exceptions légales à l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle au juge civil : le cas des arrêtés ministériels ou d'agrément des accords collectifs de travail.....	35
Section II : Le règlement des conflits de compétence par le tribunal des conflits.....	35
I. La composition du Tribunal des conflits	36
A. Les membres du Tribunal des conflits	36
B. Le Président du Tribunal des conflits.....	36
C. Les rapporteurs publics	36
II. Le rôle du Tribunal des conflits.....	36
A. Le Tribunal des conflits, juge des conflits de compétence.....	37
1) Le conflit positif.....	37
a) Objet.....	37
b) Procédure.....	37
2) La prévention de conflits.....	37
a) Éviter un conflit négatif.....	38
b) Régler une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction.....	38
3) Le conflit négatif.....	38
B. Le Tribunal des conflits, juge du fond	38
1) Recours en cas de contrariété de décisions au fond	38
2) Le recours en responsabilité pour durée excessive des procédures.....	38
III. La procédure devant le Tribunal des conflits.....	39
A. La saisine du Tribunal des conflits.....	39
B. La représentation des parties.....	39
C. Une procédure écrite	39
D. L'audience publique.....	40
E. Le délibéré	40
F. La décision rendue	40
1) La forme de la décision.....	40
a) Une décision rendue après audience publique.....	40
b) Une ordonnance pouvant être rendue sans audience publique	40
2) Une décision en principe insusceptible de recours.....	40
3) Portée des décisions du Tribunal des conflits	41
Titre II : La compétence matérielle au sein de la juridiction administrative.....	41
Section I : Les juridictions administratives ordinaires investies d'une compétence générale	42
I. La compétence matérielle des tribunaux administratifs.....	42
A. Les attributions contentieuses	42
1) Les tribunaux administratifs, juges de premier ressort.....	42
2) Les tribunaux administratifs, juges de premier et dernier ressort	42
B. Les attributions administratives	43
1) Les fonctions consultatives	43
2) La délivrance d'autorisation de plaider aux contribuables des collectivités territoriales	43
C. La médiation	43

II. La compétence matérielle des cours administratives d'appel.....	43
A. Les attributions contentieuses	43
1) Les cours administratives d'appel, juges d'appel des jugements rendus par les TA.....	44
2) Les cours administratives d'appel, juges de premier ressort.....	44
a) Les compétences dévolues à l'ensemble des CAA, en tant que juges de premier ressort.....	44
b) Les compétences dévolues à la CAA de Paris, en tant que juge de premier ressort	44
c) Les compétences dévolues à la CAA de Nantes, en tant que juge de premier ressort	44
B. Les attributions administratives : la délivrance d'avis aux Préfets de région.....	44
C. La médiation	45
III. La compétence matérielle du Conseil d'État	45
A. Les attributions contentieuses	45
1) Le Conseil d'État, juge de cassation	45
2) Le Conseil d'État, juge d'appel.....	45
3) Le Conseil d'État, juge de premier ressort.....	45
B. Les attributions en matière administrative et législative	46
1) La diversité des attributions du Conseil d'État en matière administrative et législative.	47
2) L'impossible cumul avec les attributions contentieuses	47
C. L'avis sur une question de droit	47
1) Une saisine par les juridictions du fond à trois conditions.....	47
2) Nature des avis contentieux	47
D. La médiation, lorsque le CE est juge de premier et dernier ressort.....	48
IV. Le règlement des questions de compétence.....	48
Section II : Les juridictions administratives spécialisées investies d'une compétence déterminée.....	50
I. La qualification de juridiction administrative spécialisée	50
A. La définition d'une juridiction	50
1) La compétence du législateur pour créer de nouvelles catégories de juridictions.....	50
2) Les critères jurisprudentiels en l'absence de qualification législative	50
a) Le critère formel.....	50
b) Le critère matériel	51
3) Les conséquences de la qualification de juridiction.....	51
B. Le caractère administratif d'une juridiction	51
II. L'extrême variété des juridictions administratives spécialisées	52
A. La variété des juridictions administratives spécialisées dans leur organisation	52
B. La variété des juridictions administratives spécialisées dans leurs missions	52
Titre III : La compétence territoriale du juge administratif.....	54
Section I : Les ressorts des juridictions administratives.....	54
I. Le ressort territorial des tribunaux administratifs.....	54
II. Le ressort territorial des cours administratives d'appel	55
Section II : Les règles déterminant la compétence territoriale	55
I. Les règles déterminant la compétence territoriale des tribunaux administratifs.....	56
A. Des règles d'ordre public	56
B. Demande principale	56
1) Principe : le lieu du siège de l'autorité qui a pris la décision attaquée.....	56
2) Les exceptions.....	56
a) Le lieu de situation de l'immeuble ou, en cas de réquisition, de situation du bien au moment de la réquisition.....	56
b) Le lieu de résidence des personnes visées par des mesures de police	56

c) Le lieu du siège de l'organisme à la composition duquel pourvoit l'élection ou la nomination contestée	56
d) Le lieu d'exécution du contrat ou, à défaut, le siège de l'autorité publique signataire du contrat	57
e) Le lieu d'affectation du fonctionnaire ou agent.....	57
f) En matière indemnitaire : le lieu du recours en annulation contre la décision à l'origine du dommage, le lieu du fait générateur du dommage ou le lieu de la résidence de l'auteur de la demande indemnitaire	57
g) Le TA de Nantes	57
h) Le TA de Paris	57
C. Demande accessoire, incidente ou reconventionnelle.....	58
D. Recours en interprétation et recours en appréciation de légalité	58
II. Les règles déterminant la compétence territoriale des cours administratives d'appel	58
A. Des règles d'ordre public	58
B. Principe de compétence territoriale.....	58
III. Le règlement des questions de compétence	58
Section III : Le délai imparti aux parties pour soulever l'incompétence territoriale	58
Partie III : La structure du contentieux administratif.....	59
Chapitre I : Les recours de plein contentieux	60
Section I : Le plein contentieux subjectif.....	60
I. Le contentieux de la responsabilité administrative extra-contractuelle	60
II. Contentieux contractuel.....	61
A. Contentieux de la responsabilité contractuelle.....	61
B. Contentieux de la validité du contrat	61
C. Contentieux de la résiliation du contrat.....	62
III. Le contentieux de la responsabilité péri-contractuelle.....	63
A. Responsabilité post-contractuelle.....	63
B. Responsabilité quasi-contractuelle.....	63
Section II : Le plein contentieux objectif	63
I. Les recours tendant au versement d'une somme d'argent à laquelle le requérant estime avoir droit <i>en application des dispositions législatives et réglementaires</i>	63
A. La jurisprudence « Lafage ».....	63
B. L'extension de la jurisprudence Lafage	64
C. Les limites de la jurisprudence Lafage.....	64
II. Les recours de plein contentieux objectifs en fonction des pouvoirs du juge.....	65
A. Contentieux fiscal	65
1) Le principe de l'obligation d'exercer un recours de plein contentieux	65
a) Le contentieux de l'assiette de l'impôt.....	65
b) Le contentieux du recouvrement de l'impôt.....	65
2) L'ouverture du REP contre les actes détachables de l'opération fiscale	65
B. Contentieux électoral	66
C. Contentieux de la protection de l'environnement	66
D. Contentieux des immeubles menaçant en ruine et des immeubles insalubres.....	66
E. Contentieux de la qualité de réfugié.....	67
F. Le contentieux des sanctions et la modulation par le juge de son propre office	68
Section III : Le recours en interprétation.....	69
Chapitre II : Le contentieux de la légalité.....	70
Section I : Le recours pour excès de pouvoir : le contentieux de l'annulation.....	70
I. La nature objective du recours pour excès de pouvoir	70

A.	Un procès fait à un acte administratif	70
B.	Un recours d'utilité publique	71
C.	Un recours d'ordre public	71
II.	Le déféré préfectoral.....	71
A.	Le déféré préfectoral dirigé un acte administratif unilatéral : un recours pour excès de pouvoir.....	71
B.	Le déféré préfectoral dirigé contre un contrat : un recours de plein contentieux	72
C.	Le déféré préfectoral dirigé contre les actes détachables du contrat	72
1)	Un REP avant la conclusion du contrat.....	73
a)	Actes détachables attaques dans le cadre du REP.....	73
b)	Avant la conclusion du contrat : le Préfet dans une situation différente par rapport aux autres tiers au contrat.....	73
2)	Un RPC après la conclusion du contrat.....	73
a)	Actes détachables attaques dans le cadre du RPC	73
b)	Après la conclusion du contrat : le Préfet dans une situation identique par rapport aux autres tiers au contrat.....	73
	Section II : Le recours en appréciation de légalité	73
	Section III : Le recours en déclaration d'inexistence	73
	Chapitre III : Les limites de la distinction entre recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux	74
	Section I : L'évolution des pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir.....	75
A.	Substitution de base légale	75
B.	Substitution de motifs	75
C.	Pouvoir de réformation de fait	75
D.	Modulation dans le temps des effets de l'annulation	76
E.	Indication des conséquences de l'annulation	76
F.	Prononcer des injonctions, assorties le cas échéant d'une astreinte	77
	Section II : la coexistence du recours pour excès de pouvoir et du recours de plein contentieux	77
I.	La possible coexistence dans une même requête de conclusions en excès de pouvoir et de conclusions relevant du plein contentieux	77
II.	La possible substitution d'un REP à un RPC	77
A.	Demande d'annulation d'une décision à objet pécuniaire.....	77
1)	Demande d'annulation de la décision refusant le versement d'un avantage financier....	77
2)	Demande d'annulation de la décision refusant le versement d'intérêts moratoires	78
B.	REP assorti de conclusions aux fins d'injonction	78
1)	Injonction tendant au versement d'un avantage financier.....	78
2)	Injonction tendant au versement d'intérêts moratoires	78
III.	Le possible exercice d'un REP contre les actes détachables d'une opération relevant du plein contentieux.....	78
A.	Matière électorale.....	78
B.	Matière contractuelle.....	79
	Chapitre IV : le contentieux de la répression ou des poursuites	79
	Section I : La compétence répressive des tribunaux administratifs en matière de contravention de grande voirie	80
	Section II : La compétence répressive des juridictions financières.....	81
I.	La Cour de discipline budgétaire et financière	81
II.	Les Chambres régionales des comptes	81
III.	La Cour des comptes	81
	Section III : La compétence répressive des juridictions professionnelles	81

Chapitre V : La question prioritaire de constitutionnalité	82
Section I : Un contrôle de constitutionnalité <i>a posteriori</i> d'une loi	82
I. Présentation de la QPC	82
II. Conseil d'État et QPC	82
III. La QPC comme exception à la théorie de la loi-écran.....	83
Section II : Conditions de recevabilité de la QPC	83
I. Les juridictions devant lesquelles peut être soulevée une QPC.....	83
II. Une QPC irrecevable lorsque la requête ne peut pas être examinée au fond.....	84
A. QPC et désistement du requérant	84
B. QPC et incompétence de la juridiction.....	84
C. QPC et non-lieu à statuer	84
D. QPC et irrecevabilité de la requête.....	84
III. QPC et référé	85
IV. Les conditions tenant à l'auteur de la QPC.....	85
V. Les conditions tenant aux délais.....	85
VI. Les conditions de forme tenant à la présentation d'un mémoire distinct et motivé.....	86
VII. Les conditions de fond tenant au champ d'application de la QPC	86
A. Les dispositions législatives pouvant être contestées à l'appui d'une QPC	87
B. Les droits et les garanties entrant dans le champ de la QPC	87
Section III : Les conditions de transmission de la QPC au Conseil d'État par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel	89
I. Dispositions applicables au litige ou à la procédure.....	89
II. Dispositions ne devant pas avoir été déjà déclarées conformes à la constitution par le Conseil constitutionnel	89
III. La question ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux.....	90
Section IV : La transmission au Conseil Constitutionnel par le Conseil d'État	91
Partie IV : La saisine du juge administratif.....	93
Chapitre préliminaire : l'exercice du recours contentieux	93
Section I : Le caractère facultatif du recours contentieux	93
Section II : Le caractère non suspensif du recours contentieux.....	94
I. Le principe du caractère non suspensif du recours contentieux.....	94
II. Les exceptions au principe du caractère non suspensif du recours contentieux	94
Section III : L'influence du droit européen sur le recours contentieux	95
I. Le droit à un recours effectif	95
II. Le droit à un procès équitable.....	95
Chapitre I : la liaison du contentieux par une décision préalable.....	97
Section I : L'obligation de lier le contentieux	97
I. Le fondement de l'obligation de lier le contentieux	97
II. Les exceptions à l'obligation de lier le contentieux.....	97
A. Les recours des personnes publiques contre les administrés.....	97
B. Certaines procédures de référés	97
1) Le référé-liberté	98
2) Le référé « mesures utiles »	98
3) Le référé-constat	98
4) Le référé-expertise	98
5) Le référé-provision.....	98
C. Les recours exercés « en matière de travaux publics » : la fin d'une exception !	98

Section II : La demande préalable.....	98
I. Les règles générales relatives à la demande préalable.....	99
A. Les formes de la demande préalable.....	99
1) Une demande rédigée en langue française.....	99
2) Une demande écrite ou verbale.....	99
B. Le destinataire de la demande.....	99
1) Le principe de l'obligation pour l'autorité incompétente de transmettre la demande à l'autorité compétente.....	99
2) Exceptions.....	99
C. La date de la demande.....	100
1) La demande et la décision sont antérieures à la saisine du juge.....	100
2) La demande est antérieure à la saisine du juge mais la décision est née après la saisine	100
3) La demande et la décision sont postérieures à la saisine du juge.....	100
II. Les règles particulières relatives au contentieux indemnitaire.....	101
A. L'énoncé de tous les chefs de préjudice.....	101
B. Le chiffrage de la demande.....	102
C. La date de la demande indemnitaire.....	102
1) L'avis contentieux du Conseil d'État 27 mars 2019.....	102
2) Les conséquences de l'avis contentieux du Conseil d'État du 27 mars 2019.....	102
a) Le requérant a formulé une demande indemnitaire préalable.....	102
b) Le requérant n'a pas formulé de demande indemnitaire préalable.....	103
Section III : La décision attaquée.....	103
Sous-section I : Un acte unilatéral a caractère décisionnaire faisant grief.....	104
I. La qualification de « décision ».....	104
A. Un acte administratif unilatéral à caractère décisionnaire et faisant grief.....	104
B. Les actes administratifs unilatéraux n'ayant pas de caractère décisionnaire.....	105
1) Les déclarations d'intention : des actes non décisionnaires.....	105
a) Définition de la déclaration d'intention.....	105
b) L'absence de caractère décisionnaire.....	105
2) Les mesures préparatoires : des actes non décisionnaires.....	105
a) Définition des mesures préparatoires.....	105
b) L'absence de caractère décisionnaire.....	105
c) Quelques exemples de mesures préparatoires.....	106
3) Les actes de nature informative : des actes non décisionnaires.....	106
4) Les circulaires.....	106
a) Définition des circulaires.....	106
b) La distinction entre les circulaires faisant grief et les circulaires ne faisant pas grief	106
c) La légalité des circulaires.....	107
5) Les directives.....	107
a) La définition des directives.....	107
b) La distinction entre les directives faisant grief et les directives ne faisant pas grief	107
c) La légalité des directives.....	107
6) Les avis, recommandations et mises en garde.....	108
a) Définition des avis, recommandations et mises en garde.....	108
b) Des actes en principe non décisionnaires.....	108
c) Des actes pouvant, dans certains cas, avoir un caractère décisionnaire.....	108
7) Décision confirmative.....	109
a) La qualification de décision confirmative.....	109
b) Les limites à la qualification de décision confirmative.....	109

c) L'irrecevabilité des recours contre les décisions confirmatives	110
C. Les actes à caractère décisoire ne faisant pas grief : l'exemple des mesures d'ordre intérieur	110
1) Les mesures d'ordre intérieur : des actes insusceptibles de recours.....	110
2) La qualification de mesures d'ordre intérieur	110
a) Droit de la fonction publique.....	111
b) Punitons.....	111
c) Solutions diverses.....	112
II. La forme de la décision	112
A. La décision expresse	112
1) L'existence matérielle de la décision	112
2) L'absence d'incidence de la présentation de la décision.....	112
B. La décision implicite.....	112
1) Une décision implicite d'acceptation ou de rejet ?.....	112
2) Calcul du délai de naissance de la décision implicite	113
III. Les décisions attaquées en cas de recours administratif.....	114
A. Le cas du recours administratif préalable obligatoire (RAPO)	114
1) Une décision prise sur le RAPO se substituant à la décision initiale	114
2) Possible recevabilité d'une requête déposée devant le TA avant que la décision prise sur le RAPO ne soit née.....	114
3) Les conséquences de la substitution.....	114
a) Un recours devant le juge administratif devant être dirigé exclusivement contre la décision prise sur le RAPO	114
b) L'inopérance des moyens tirés de l'irrégularité de la décision initiale	115
B. Le cas du recours administratif facultatif.....	115
Sous-section II : Le cas particulier des actes de droit souple	115
I. La définition du droit souple	115
II. Les actes de droit souple pouvant être attaqués devant le juge administratif	115
Chapitre II : Les délais de recours.....	116
Section I : L'existence du délai de recours.....	116
I. Le principe du délai de deux mois.....	116
A. Décision expresse de rejet.....	116
B. Décision implicite de rejet	116
C. Décision implicite de rejet suivie d'une décision expresse de rejet	116
II. Les dérogations au délai de deux mois	117
A. L'absence de délai préfix	117
1) En cas de contestation d'une décision implicite de rejet visée à l'article R. 421-3 du CJA	117
a) Décision prise par un organisme collégial ou sur avis d'un organisme collégial ..	117
b) Décision rejetant une mesure sollicitée afin d'exécuter une décision de la juridiction administrative.....	118
2) En cas de contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat	118
B. Les délais de recours d'une durée inférieure à deux mois : l'exemple du droit électoral et du droit des étrangers.....	118
1) Droit électoral	118
2) Droit des étrangers	118
C. Les délais de recours d'une durée supérieure à deux mois : l'exemple du droit de l'environnement.....	118
Section II : Le déclenchement du délai de recours	119
Sous-section I : une décision devant être portée à la connaissance du requérant.....	119

I. Les décisions expresses	119
A. La publication des décisions expresses	119
1) Le champ d'application de l'obligation de publication	119
a) Les actes réglementaires	119
b) Les décisions d'espèces	119
c) Les décisions individuelles : à l'égard des tiers	120
2) Les modalités de la publication	120
a) La publication au journal officiel de la République française	120
b) La publication en dehors du journal officiel	120
B. La notification des décisions expresses	120
1) Le champ d'application de l'obligation de notification	121
a) Les décisions individuelles : à l'égard de leurs destinataires	121
b) Les décisions individuelles : à l'égard des tiers dont la situation personnelle est directement affectée	121
c) Les décisions administratives portant atteinte au droit de propriété	121
2) Les modalités de la notification	121
a) Notification orale	121
b) Notification écrite	121
II. Les décisions implicites	122
A. Les demandes soumises à l'obligation de délivrance d'un accusé de réception	122
1) Le champ d'application de l'obligation de délivrance d'un accusé de réception	122
2) Le contenu de l'accusé de réception	123
3) Les conséquences sur le délai de recours contentieux du non-respect de l'obligation de délivrance d'un accusé de réception	123
a) Le principe de l'inopposabilité du délai de recours contentieux	123
b) L'exception au principe de l'inopposabilité du délai de recours contentieux : la notification d'une décision expresse de rejet avant la naissance de la décision implicite de rejet	123
B. Les demandes non soumises à l'obligation de délivrance d'un accusé de réception	124
III. Les conséquences du non-respect par l'administration de l'obligation de porter ses décisions à la connaissance de ses destinataires	124
Sous-section II : La mention des voies et délais de recours	124
I. Le champ d'application de l'obligation de mentionner les voies et délais de recours	124
A. Les décisions expresses soumises à l'obligation de notification	124
B. Les décisions implicites de rejet nées d'une demande devant donner lieu à accusé de réception	125
II. Le contenu de l'obligation de mentionner les voies et délais de recours	125
A. La mention du délai de recours	125
B. La mention des voies de recours	125
1) Les mentions obligatoires	125
2) Les mentions non obligatoires : la faculté d'exercer un recours administratif gracieux ou hiérarchique	126
III. Les conséquences du non-respect par l'administration de l'obligation de mentionner les voies et délais de recours	126
A. L'absence de déclenchement du délai de recours contentieux	126
1) Le principe de l'absence de déclenchement du délai de recours contentieux	127
2) La dérogation au principe de l'absence de déclenchement du délai de recours contentieux	127
B. L'impossible application de la théorie de la connaissance acquise	127
Section III : L'absence de déclenchement du délai de recours et le principe de sécurité juridique	127
I. Le champ d'application du principe de sécurité juridique dégagé dans la décision « Czabaj »	128

A.	La forme des décisions soumises au principe de sécurité juridique	128
B.	L'objet des décisions soumises au principe de sécurité juridique	128
II.	Les modalités d'application du principe de sécurité juridique dégagé dans la décision « Czabaj »	128
A.	Les décisions expresses	129
B.	Les décisions implicites de rejet	129
Section IV :	La computation du délai de recours	130
I.	Le calcul du délai de recours de deux mois	130
A.	Un recours devant être reçu avant l'expiration du délai de deux mois	130
1)	Envoi par Télérecours	130
2)	Envoi postal	130
B.	Le délai de recours de deux mois : un délai franc	131
1)	La qualification de délai franc	131
2)	Décomposition du calcul du délai	131
3)	Application aux décisions implicites de rejet	131
C.	La prolongation possible du délai de recours de deux mois	132
1)	Un délai de procédure dont le terme peut être prorogé	132
2)	Les délais de distance	132
a)	Requérants demeurant en Outre-Mer	132
b)	Requérants agissant devant une juridiction d'Outre-Mer	132
c)	Requérants demeurant à l'étranger	132
II.	Le calcul du délai de recours en cas de déféré préfectoral	132
A.	Un délai franc de deux mois	133
1)	Un délai de deux mois	133
2)	Un délai franc	133
B.	Le report du point de départ du délai de recours en cas de transmission incomplète	133
Section V :	Les événements affectant le cours du délai de recours	134
I.	La suspension du délai de recours	134
A.	La distinction entre suspension et interruption	134
B.	L'absence d'actes suspensifs pour le délai de recours de droit commun de deux mois	134
II.	L'interruption du délai de recours	134
A.	L'exercice d'un recours administratif facultatif	134
1)	Le principe de l'interruption du délai de recours par l'exercice d'un recours administratif facultatif	134
a)	Conditions d'interruption du délai de recours par l'exercice d'un recours administratif	135
b)	Conséquences de l'exercice d'un recours administratif	136
c)	Conséquences de l'exercice de plusieurs recours administratifs	136
2)	L'exception au principe de l'interruption du délai de recours par l'exercice d'un recours administratif facultatif	137
B.	L'exercice d'un RAPO	137
1)	Les domaines où existent un RAPO	137
2)	Le délai pour exercer le RAPO	138
a)	Un délai variable	138
b)	Le principe de sécurité juridique	138
3)	Le principe de l'interruption du délai de recours par l'exercice d'un RAPO	138
C.	Le recours à la médiation	138
D.	Le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle	139
E.	La demande d'expertise déposée dans le délai de recours contentieux	139
F.	Le cas particulier des délais de recours venant à expiration durant la période d'état d'urgence sanitaire	139

1) Principes généraux	139
2) Exceptions.....	140
Section VI : Les effets de l'expiration du délai de recours.....	142
I. La forclusion.....	142
II. L'exception d'illégalité.....	142
A. L'exception d'illégalité soulevée contre les actes réglementaires.....	143
1) L'objet de l'exception d'illégalité.....	143
2) Une exception d'illégalité perpétuellement invocable	143
3) Les moyens invocables	143
B. L'exception d'illégalité soulevée contre les actes non réglementaires.....	143
1) Une exception d'illégalité recevable tant que l'acte n'est pas définitif.....	143
2) Une limite découlant du principe de sécurité juridique.....	143
C. L'exception d'illégalité soulevée contre les actes de droit souple	144
III. La demande d'abrogation de certains actes illégaux	144
A. Les actes réglementaires illégaux ou dépourvus d'objet.....	144
B. Les actes non réglementaires non créateurs de droits	144
Chapitre III : Les conditions relatives au requérant.....	144
Section I : La capacité d'agir en justice.....	144
I. Les personnes physiques	145
II. Les personnes morales.....	145
III. La possible régularisation de la requête.....	145
Section II : L'intérêt à agir	145
I. Règles générales relatives à l'intérêt à agir	146
II. L'intérêt à agir en contentieux de l'urbanisme	148
A. L'intérêt à agir des associations	148
B. L'intérêt à agir des tiers autres que les associations.....	148
Section III : Le ministère d'avocat	149
I. La représentation des parties devant le tribunal administratif	149
A. L'obligation du ministère d'avocat	149
B. La dispense du ministère d'avocat	150
II. La représentation des parties devant la cour administrative d'appel	150
A. Lorsque la cour d'appel statue comme juge de premier ressort	150
1) L'obligation du ministère d'avocat	150
2) La dispense du ministère d'avocat	150
B. Lorsque la cour d'appel statue comme juge d'appel.....	150
1) L'obligation du ministère d'avocat	150
2) La dispense du ministère d'avocat	151
III. La représentation des parties devant le Conseil d'État	151
A. Lorsque le Conseil d'État statue comme juge de premier ressort et juge d'appel.....	151
1) L'obligation du ministère d'avocat au Conseil d'État.....	151
2) La dispense du ministère d'avocat au Conseil d'État.....	151
B. Lorsque le Conseil d'État statue comme juge de cassation.....	151
Chapitre IV : Les conditions relatives à la requête	151
Section I : La présentation de la requête	152
I. L'identification des parties	152
A. Le nom et domicile des parties.....	152
1) L'identification du requérant	152
2) L'identification du défendeur.....	152

B.	L'élection de domicile pour les parties résidant en dehors de l'UE	152
C.	La désignation d'un représentant unique en cas de requête signée par plusieurs requérants	153
II.	L'énoncé des conclusions, des moyens et des faits	153
A.	La différence entre conclusions et moyens	153
1)	L'énoncé des conclusions	153
2)	L'énoncé des moyens.....	154
B.	La délimitation du litige.....	154
1)	S'agissant du juge	155
a)	L'interdiction de statuer <i>ultra petita</i> ou <i>infra petita</i>	155
b)	L'obligation de statuer <i>omnia petita</i>	155
2)	S'agissant du requérant	155
a)	Concernant ses conclusions	155
b)	Concernant ses moyens	155
C.	Le chiffrage des conclusions indemnitaires en plein contentieux	155
1)	Sur l'obligation de chiffrer les conclusions indemnitaires	156
2)	Sur les chefs de préjudice.....	156
III.	La rédaction de la requête en langue française	157
IV.	Un original et une copie.....	157
V.	La signature de la requête.....	157
Section II :	Les pièces jointes à la requête et le bordereau	158
I.	L'obligation de joindre à la requête la décision attaquée ou, en cas de décision implicite de rejet, la demande préalable	158
A.	La production de la décision attaquée en cours d'instance	158
B.	L'impossibilité justifiée de produire la décision attaquée.....	158
II.	La production des pièces jointes et leur énumération sur un bordereau détaillé.....	159
Section III :	Le dépôt de la requête	159
I.	Transmission par voie électronique	159
A.	Le Télérecours	159
1)	L'obligation d'utiliser le Télérecours.....	159
2)	La possibilité d'utiliser le Télérecours.....	159
B.	Le Télérecours citoyen.....	159
C.	Principes communs au Télérecours et au Télérecours citoyen.....	160
1)	Un accès sécurisé	160
2)	Dispense de production d'une copie de la requête, des mémoires et des pièces jointes	160
3)	La transmission des pièces	160
II.	Transmission selon les modalités classiques	160
Section IV :	La notification de la requête : une obligation spécifique a certains contentieux	160
I.	Dans le contentieux de l'urbanisme.....	161
II.	Dans le contentieux du référé - précontractuel	162
Chapitre V :	Les suites de la saisine du juge : le « dinif » et le contrôle de la recevabilité de la requête	162
Section I :	Le désistement	163
I.	Le désistement volontaire.....	163
A.	Le désistement d'instance	163
B.	Le désistement d'action	163
C.	Le désistement sous réserves	163
II.	Le désistement d'office	163
A.	Le désistement d'office pour non-production d'un mémoire complémentaire	163

1) La procédure de désistement d'office	164
a) Le désistement d'office devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel	164
b) Le désistement d'office devant le Conseil d'État	165
2) La nature du désistement d'office	165
B. Le désistement d'office pour « perte d'intérêt » de la requête	165
C. Le désistement d'office à la suite du rejet d'un référé-suspension	166
D. Le désistement d'office pour non-production d'un mémoire récapitulatif.....	166
Section II : L'incompétence	167
Section III : Le non-lieu	167
I. Les non-lieux définitifs.....	167
A. La disparition de l'objet du recours	167
B. La mort du requérant.....	168
C. Le non-lieu électoral	168
D. Le non-lieu législatif.....	168
II. Le non-lieu en l'état.....	168
Section IV : L'irrecevabilité.....	168
I. Les irrecevabilités insusceptibles de régularisation.....	169
II. Les irrecevabilités régularisables jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.....	169
III. Les irrecevabilités régularisables même après l'expiration du délai de recours contentieux .	169
Section V : Le fond	170
I. Irrecevabilités non régularisables	170
1) Requêtes dirigées contre un acte non susceptible de recours	170
2) Absence de décision préalable (r. 421-1 CJA).....	170
3) Expiration du délai de recours.....	170
4) Absence de recours administratif préalable obligatoire	171
5) Absence d'intérêt donnant qualité pour agir	171
6) Requêtes irrecevables par leur objet	171
II. Irrecevabilités régularisables	171
1) Régularisations nécessaires avant l'expiration du délai de recours.....	171
2) Régularisations possibles après l'expiration du délai de recours	171
Partie V : L'instance	172
Chapitre I : Les éléments constitutifs de l'instance.....	172
Section I : Les parties à l'instance.....	172
I. Le requérant.....	172
II. Le défendeur.....	172
III. Les tiers intervenants.....	172
A. L'intervention forcée.....	172
1) L'intervention forcée du fait du juge administratif	173
2) L'intervention forcée du fait des parties à l'instance	174
B. L'intervention volontaire	174
1) Le tiers intervenant à titre accessoire	174
2) Le tiers intervenant à titre principal	175
Section II : L'objet de la demande : les conclusions	176
I. Les premières conclusions du requérant.....	176
A. Les conclusions principales	176
B. Les conclusions complémentaires.....	176
C. Les conclusions subsidiaires	177
D. Les conclusions conditionnelles.....	177

E. Les conclusions accessoires	177
II. Les premières conclusions du défendeur	177
A. Les fins de non-recevoir : des conclusions tendant à ce que soit prononcée l'irrecevabilité de la requête	178
B. Les conclusions en défense tendant au rejet de la demande pour absence de bien-fondé	178
III. Les conclusions présentées en cours d'instance par le requérant et le défendeur jusqu'à la clôture de l'instruction	178
A. Les conclusions reconventionnelles présentées par le défendeur	179
B. Les conclusions additionnelles présentées par le requérant	179
Section III : Les fondements de la demande : les moyens	180
Sous-section I : Les moyens relevant du recours pour excès de pouvoir	180
I. La distinction entre les moyens de légalité externe et les moyens de légalité interne	180
A. Les moyens de légalité externe	181
1) L'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué	181
2) Le vice de procédure	182
3) Le vice de forme	183
B. Les moyens de légalité interne	184
1) L'illégalité à raison des buts de l'acte	184
a) Le détournement de pouvoir	184
b) Le détournement de procédure	185
2) L'illégalité à raison même du contenu de l'acte attaqué : la violation directe de la loi	185
3) L'illégalité en raison des motifs de l'acte	185
a) Le défaut de base juridique ou « base légale »	185
b) L'erreur de droit	186
c) L'erreur de fait : l'exactitude matérielle des faits	186
d) Précisions communes à l'erreur de droit et l'erreur de fait	187
e) La qualification juridique des faits	187
4) L'illégalité en raison de l'inadéquation du contenu de l'acte aux motifs de l'acte (la « condition » de l'acte)	187
II. Le degré de contrôle du juge	188
A. Les moyens toujours susceptibles de contrôle par le juge administratif	188
B. Les moyens dont le contrôle est variable	188
1) La question de la qualification juridique des faits	188
a) Le contrôle normal de qualification : le contrôle de la qualification juridique des faits	189
b) Le contrôle restreint de qualification	189
c) Le contrôle « infra-minimum » de qualification	189
2) Le contrôle de l'adéquation du contenu de l'acte aux motifs de l'acte	189
a) Absence de contrôle d'adéquation	189
b) Contrôle restreint d'adéquation	189
c) Contrôle de l'exacte proportionnalité	190
III. La jurisprudence « Intercopie » et la cristallisation du débat contentieux en excès de pouvoir	190
IV. La demande en appréciation de régularité	191
Sous-section II : Les moyens relevant du plein contentieux	192
I. Pluralité de moyens en plein contentieux (impossible à lister)	192
II. La cristallisation du débat contentieux en plein contentieux	192
Sous-section III : La cristallisation des moyens par ordonnance du juge	193
Sous-section IV : Les moyens d'ordre public	194
I. La qualification de moyen d'ordre public	194

II. Les conséquences procédurales de la qualification de moyen d'ordre public	195
A. L'obligation de soumettre le « MOP » au contradictoire.....	195
B. Les exceptions à l'obligation de soumettre le « MOP » au contradictoire.....	195
Chapitre II : L'instruction.....	196
Section I : Le caractère secret.....	196
Section II : Le caractère écrit	196
Section III : Le caractère inquisitorial	196
Section IV : Le caractère contradictoire.....	197
Chapitre III : La fin de l'instruction et les préliminaires du jugement.....	198
Section I : La clôture de l'instruction.....	198
Section II : L'audience	199
I. L'exigence d'une audience publique.....	199
II. Intervention du rapporteur et du rapporteur public.....	200
A. Le rapport du rapporteur	200
B. Les conclusions du rapporteur public	200
Section III : La mise en délibéré	201
I. Le délibéré des juges	201
II. La note en délibéré	202
Partie VI : Le jugement et sa contestation	203
Chapitre I : Le jugement.....	203
Section I : L'obligation de statuer du juge	203
I. Obligation pour le juge de statuer <i>omnia petita</i>	203
A. Sur les conclusions.....	204
B. Sur les moyens, sous réserve du principe de l'économie de moyens.....	204
1) L'absence d'obligation de statuer sur les moyens inopérants	204
2) Les moyens opérants.....	204
a) L'impossible économie de moyens en cas de rejet au fond de la requête.....	204
b) La possible économie de moyens en cas de bien-fondé de la requête.....	204
II. Interdiction pour le juge de statuer <i>infra-petita</i>	205
III. Interdiction pour le juge de statuer <i>ultra-petita</i>	205
IV. L'impartialité du juge	205
Section II : Les injonctions.....	206
I. Les destinataires des injonctions	206
II. Les mesures impliquées nécessairement par la décision juridictionnelle	206
A. Annulation du refus d'abroger un acte réglementaire illégal	207
B. Annulation du refus opposé à une demande d'adoption d'un acte de police sanitaire..	207
C. Annulation du refus de prendre des mesures réglementaires complémentaires de protection de l'environnement.....	207
D. Annulation d'un licenciement, non-renouvellement d'un contrat de travail ou révocation intervenus dans des conditions discriminatoires.....	207
E. Annulation d'une décision de préemption	207
III. Des injonctions pouvant être prononcées sur demande des parties ou d'office par le juge administratif.....	208
A. Les injonctions prononcées sur demande des parties.....	208
B. Les injonctions prononcées d'office par le juge administratif	208
IV. Des injonctions pouvant être assorties d'un délai d'exécution et d'une astreinte.....	208
A. Le délai d'exécution.....	208

B. Les injonctions avec astreinte	208
Section III : L'amende pour recours abusif.....	209
Section IV : La suppression des écrits et passages injurieux, outrageant ou diffamatoires.....	209
Section V : La régularité formelle du jugement	210
I. La date du prononcé du jugement.....	210
II. Les mentions obligatoires.....	210
III. La motivation	211
IV. La signature de la minute.....	212
A. Décision juridictionnelle rendue par les TA et CAA	212
B. Décision juridictionnelle rendue par le CE	212
Section VI : La mise à disposition du jugement.....	212
I. La mise à la disposition du public	212
II. La mise à la disposition des tiers	213
Chapitre II : Les propriétés du jugement.....	213
Section I : Le caractère exécutoire des jugements.....	213
Section II : L'autorité de chose jugée et la force de chose jugée.....	213
Section III : La possible saisine du juge de l'exécution en cas d'inexécution des décisions juridictionnelles.....	215
I. La juridiction destinataire de la demande d'exécution	215
II. L'absence de ministère d'avocat	215
III. Le délai minimal avant de saisir le juge de l'exécution.....	215
IV. La procédure devant le juge de l'exécution	215
A. La phase administrative	215
B. La phase juridictionnelle.....	216
V. Les mesures pouvant être prononcées par le juge de l'exécution	216
Chapitre III : Les voies de recours.....	217
Section I : La notification de la décision juridictionnelle.....	217
I. Une expédition notifiée aux parties	217
A. La règle de la notification aux parties	217
B. Une dérogation durant l'état d'urgence sanitaire	217
II. La formule exécutoire.....	217
III. La signature de l'expédition	218
IV. Les modalités de notification de la décision	218
A. La notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception	218
B. La notification par le Télérecours ou le Télérecours citoyen	218
V. Les mentions obligatoires du courrier de notification	218
Section II : Les voies de recours ordinaires.....	219
I. L'appel.....	219
A. La recevabilité de l'appel.....	219
1) Le délai pour interjeter appel	219
2) La qualité et l'intérêt pour interjeter appel.....	219
a) La qualité pour interjeter appel.....	219
b) L'intérêt pour interjeter appel.....	220
3) Les conclusions et moyens d'appel.....	221
B. Les différents types d'appel	221
1) L'appel principal.....	221
2) L'appel incident	221
3) L'appel provoqué.....	222

C.	Le possible sursis à exécution du jugement	223
1)	Appel d'un jugement prononçant l'annulation d'une décision administrative.....	223
2)	Appel par une personne autre que le demandeur en 1 ^{ère} instance.....	223
D.	Les pouvoirs généraux du juge d'appel	223
1)	L'effet dévolutif	223
2)	L'évocation	223
II.	La cassation	224
A.	Le délai pour former un pourvoi en cassation.....	224
B.	Un recours ouvert de plein droit.....	224
C.	Les conditions de recevabilité du recours en cassation	224
D.	La procédure préalable d'admission	224
Section III :	Les voies de recours spéciales.....	225
I.	Le recours en interprétation de la décision juridictionnelle.....	225
II.	Le recours en opposition.....	225
A.	Les décisions susceptibles de recours en opposition.....	225
B.	Les personnes admises à former opposition.....	225
C.	Le délai pour former opposition.....	226
D.	Les effets du recours en opposition.....	226
III.	La tierce opposition	226
A.	Les décisions susceptibles de recours en tierce opposition	226
B.	Le délai pour former tierce opposition.....	226
C.	L'objet du recours en tierce opposition.....	226
D.	La procédure de tierce opposition.....	226
IV.	Le recours dans l'intérêt de la loi	227
V.	Le recours en révision	227
A.	Les décisions susceptibles de recours en révision.....	227
1)	Décision rendue sur pièces fausses	227
2)	Décision rendue sur une pièce décisive retenue par l'adversaire	227
3)	La violation de certaines règles de procédure	228
B.	Le délai pour former un recours en révision	228
C.	Un ministère d'avocat obligatoire.....	228
D.	L'impossibilité d'exercer un second recours en révision.....	228
VI.	Le recours en rectification d'erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire.....	228
A.	L'objet du recours.....	228
B.	Les décisions pouvant faire l'objet du recours.....	229
C.	L'exercice du recours.....	229
VII.	La rectification des erreurs matérielles non susceptibles d'avoir exercé une influence sur le jugement	229
A.	L'objet du recours.....	229
B.	Les décisions pouvant faire l'objet du recours.....	230
C.	L'incidence du recours sur le cours du délai d'appel ou de recours en cassation	230
D.	Le délai imparti au juge pour statuer.....	230

Partie VII : Les actions collectives 231

Chapitre I : L'action de groupe..... 231

Section I :	Les conditions d'exercice de l'action de groupe.....	231
I.	L'objet de l'action de groupe.....	231
II.	Les matières dans lesquelles l'actions de groupe peut intervenir	231
III.	Le demandeur	232
IV.	La mise en demeure préalable	232

V. Tableau de synthèse.....	233
Section II : Procédure applicable aux actions de groupe.....	233
I. La juridiction administrative compétente.....	233
II. Concours entre action de groupe et actions individuelles.....	234
III. La requête en action de groupe.....	234
IV. Représentation des parties	234
V. Le jugement.....	235
A. Action tendant à la cessation d'un manquement.....	235
B. Action tendant à la réparation d'un préjudice subi.....	235
VI. Les voies de recours	235
VII. La publicité des actions de groupe.....	235
Chapitre II : L'action en reconnaissance de droits	236
Section I : Les conditions d'exercice de l'action en reconnaissance de droits	236
I. L'objet de l'action en reconnaissance de droits.....	236
II. Le demandeur	236
III. La réclamation préalable obligatoire	236
Section II : Procédure applicable aux actions en reconnaissance de droits	237
I. La juridiction administrative compétente	237
II. Concours entre action de groupe et actions individuelles.....	237
III. La requête en action en reconnaissance de droits.....	238
IV. Représentation des parties	238
V. Le jugement.....	238
VI. Les voies de recours	238
VII. La publicité des actions en reconnaissance de droits.....	238
Partie VIII : Les référés.....	240
Chapitre I : Les points communs à tous les référés.....	240
Section I : Un juge administratif compétent pour statuer seul.....	240
Section II : Un juge non saisi du principal et statuant par des mesures provisoires	241
Section III : Une procédure allégée et accélérée	241
Chapitre II : Les référés ordinaires	242
Section I : Les trois référés ordinaires.....	242
I. Le référé-constat.....	242
II. Le référé-instruction	243
III. Le référé-provision	243
Section II : Les voies de recours	244
I. L'appel.....	244
A. Le délai d'appel et la juridiction d'appel compétente	244
B. Les pouvoirs du juge d'appel en matière de sursis à exécution de l'ordonnance rendue en 1 ^{ère} instance.....	244
II. Le pourvoi en cassation	245
A. Le délai de pourvoi en cassation	245
B. Les pouvoirs du juge d'appel en matière de sursis à exécution de l'ordonnance rendue en appel	245
Chapitre III : Les référés d'urgence	246
Section I : Les trois référés d'urgence.....	246

I. Référé-suspension.....	246
A. Conditions de recevabilité du référé-suspension.....	246
1) La compétence de la juridiction administrative	246
2) L'introduction d'un recours principal au fond demandant l'annulation de la décision dont la suspension est demandée	247
3) La requête principale au fond dont le référé-suspension n'est que l'accessoire doit être recevable.....	248
4) Conditions de recevabilité propres à la requête en référé.....	248
B. Conditions d'admission du référé-suspension.....	248
1) La condition d'urgence	248
2) Le doute sérieux quant à la légalité de la décision	250
C. Les mesures prononcées par le juge du référé-suspension	250
II. Référé-liberté.....	251
A. La condition d'urgence	251
B. L'atteinte grave et manifestement illégale	251
C. L'atteinte à une liberté fondamentale.....	252
III. Référé mesures utiles.....	254
A. L'urgence	254
B. L'utilité de la mesure	254
C. L'absence d'obstacle à l'exécution d'une décision administrative	255
D. L'absence de contestation sérieuse	255
IV. Référé tendant à la modification ou à la fin des mesures prises par le juge des référés	255
Section II : Les voies de recours	256
I. L'appel devant le Conseil d'État pour le référé-liberté	256
II. Le pourvoi en cassation pour le référé-suspension et le référé mesures utiles	256
III. Ordonnances prises sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA : appel ou pourvoi en cassation en fonction de la nature du référé initial.....	256
Chapitre IV : Les référés spéciaux.....	257
Section I : Les référés spéciaux en matière contractuelle.....	257
I. Le référé-précontractuel	257
A. Le champ d'application du référé pré-contractuel	257
B. Conditions de recevabilité.....	258
II. Le référé contractuel.....	260
A. Articulation entre le référé contractuel et le référé-précontractuel.....	260
B. Conditions de recevabilité.....	261
III. Les voies de recours	262
Section II : Les autres référés spéciaux	262
I. Le référé audiovisuel	262
II. Le référé-fiscal.....	262
III. Les référés en matière d'urbanisme et d'environnement.....	263
IV. Le référé en matière de secret des affaires.....	264
Partie IX : Les modes amiables de résolution des différends	265
Section I : L'exercice d'un recours administratif (<i>pour mémoire</i>)	265
Section II : La médiation.....	265
I. L'objet de la médiation.....	265
A. La définition de la médiation	265
A. Le médiateur	265
B. Le principe de confidentialité.....	266
C. La possible homologation de la médiation.....	266

II. La procédure de médiation	266
A. La médiation à l'initiative des parties	266
B. La médiation à l'initiative du juge	267
Section III : La conciliation.....	268
I. La conciliation juridictionnelle.....	268
II. La conciliation administrative	268
A. La procédure de conciliation devant les comités consultatifs de règlement à l'amiable des différends relatifs aux marchés publics	268
B. La procédure de conciliation devant les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux.....	269
Section IV : L'arbitrage.....	269
I. Le principe de l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage.....	269
II. Les dérogations au principe de l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage.....	270
III. La procédure d'arbitrage	271
A. La convention d'arbitrage	271
B. Le tribunal arbitral	271
1) La saisine du tribunal arbitral.....	271
2) La composition du tribunal arbitral.....	271
3) La constitution du tribunal arbitral.....	271
4) Durée de la mission du tribunal arbitral.....	272
5) La procédure devant le tribunal arbitral	272
C. La sentence arbitrale	272
1) Le délibéré	272
2) Le contenu de la sentence arbitrale	272
3) Les effets de la sentence arbitrale	272
4) La notification de la sentence arbitrale	272
5) Les voies de recours contre la sentence arbitrale	273
a) En procédure civile :.....	273
b) En contentieux administratif :	273
Section V : La transaction	273
Table des matières	276