

PLEIN
DROIT

Alice Minet

Les indispensables du

contentieux administratif

*Synthèse du cours
Notions fondamentales
Exercices d'application*



Les *indispensables* du

**contentieux
administratif**

PLEIN
DROIT

Les indispensables du

contentieux administratif

Alice Minet



**Retrouvez les livres de la collection « Plein Droit »
sur le site www.editions-ellipses.fr**



ISBN 9782340-053571
©Ellipses Édition Marketing S.A., 2019
32, rue Bague 75740 Paris cedex 15



Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5.2° et 3°a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective », et d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Sommaire

Fiche n° 1 : La délimitation de la compétence du juge administratif	13
Fiche n° 2 : Les modes alternatifs de règlement des litiges.....	21
Fiche n° 3 : Les sources du contentieux administratif	29
Fiche n° 4 : La naissance de l'ordre juridictionnel administratif.....	43
Fiche n° 5 : L'épanouissement de la justice administrative.....	51
Fiche n° 6 : L'explosion du contentieux administratif.....	59
Fiche n° 7 : Les mutations de l'ordre juridictionnel administratif	67
Fiche n° 8 : Le Conseil d'État	79
Fiche n° 9 : Les TA et les CAA.....	87
Fiche n° 10 : Identification des juridictions administratives spécialisées	97
Fiche n° 11 : Hétérogénéité des juridictions administratives spécialisées.....	103
Fiche n° 12 : La compétence matérielle des juridictions administratives	115
Fiche n° 13 : La compétence territoriale des juridictions administratives	123
Fiche n° 14 : Le renvoi au juge compétent	133
Fiche n° 15 : Les assouplissements aux règles de compétence	141
Fiche n° 16 : Le recours pour excès de pouvoir (REP).....	155
Fiche n° 17 : Le recours de plein contentieux (RPC)	161
Fiche n° 18 : La porosité de la frontière entre REP et RPC	167
Fiche n° 19 : Les autres recours traditionnels	173
Fiche n° 20 : Les nouvelles actions collectives	181
Fiche n° 21 : Le référé suspension.....	191
Fiche n° 22 : Le référé liberté.....	197
Fiche n° 23 : Le référé mesures utiles	205
Fiche n° 24 : Les référés généraux	213
Fiche n° 25 : Les référés spécifiques.....	219
Fiche n° 26 : La capacité à agir et la représentation du requérant	231
Fiche n° 27 : L'intérêt à agir	239
Fiche n° 28 : La décision administrative préalable	247

Fiche n° 29: Le délai de recours.....	255
Fiche n° 30: Les parties.....	267
Fiche n° 31: Les conclusions et moyens	273
Fiche n° 32: Le caractère contradictoire de la procédure.....	283
Fiche n° 33: Le principe de collégialité	289
Fiche n° 34: Le principe d'impartialité	295
Fiche n° 35: Le rapporteur	305
Fiche n° 36: Les mesures d'instruction	311
Fiche n° 37: La clôture de l'instruction.....	319
Fiche n° 38: Le rapporteur public	325
Fiche n° 39: L'audience publique	333
Fiche n° 40: Le contenu du jugement	345
Fiche n° 41: La force obligatoire du jugement	351
Fiche n° 42: L'exécution du jugement.....	357
Fiche n° 43: L'autorité du jugement	365
Fiche n° 44: L'appel	375
Fiche n° 45: La cassation	379
Fiche n° 46: Les voies de recours spécifiques.....	385

Table des principales abréviations

art. : Article

assoc. : Association

avr. : Avril

C. jur. fin. : Code des juridictions financières

CAA : Cour administrative d'appel

CC : Conseil constitutionnel

CE : Conseil d'État

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CJA : Code de justice administrative

CJCE / CJUE : Cour de justice des Communautés européennes /
Cour de justice de l'Union européenne

Cne : Commune

Conféd. : Confédération

Conv. EDH : Convention européenne des droits de l'homme

CPC : Code de procédure civile

CRPA : Code des relations entre le public et l'administration

CSA : Conseil supérieur de l'audiovisuel

CSM : Conseil supérieur de la magistrature

déc. : Décembre

dpt : Département

ex. : Exemple

févr. : Février

janv. : Janvier

JAS : Juridiction(s) administrative(s) spécialisée(s)

juill. : Juillet

Min.: Ministre ou Ministère

nov.: Novembre

oct.: Octobre

REP: Recours pour excès de pouvoir

RPC: Recours de plein contentieux

s.: Suivant(s)

sect.: Section du contentieux du Conseil d'État

sept.: Septembre

soc.: Société

synd.: Syndicat

TA: Tribunal administratif

TC: Tribunal des conflits

INTRODUCTION

Fiche 1

La délimitation de la compétence du juge administratif

► Les objectifs de la fiche

- Identifier le contentieux administratif
- Comprendre le dualisme juridictionnel
- Identifier la compétence du Tribunal des conflits

Références textuelles et jurisprudentielles

- Loi du 24 mai 1872
- Loi du 16 févr. 2015
- CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC
- TC, 16 juin 1923, *Septfonds*
- TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chêneau*

Le droit du contentieux administratif correspond à un corpus de règles de procédure qui encadrent la résolution des différends relevant de la compétence du juge administratif. Le dualisme juridictionnel impose de tracer la frontière entre la compétence du juge administratif et celle du juge judiciaire pour délimiter le champ d'application des règles du contentieux administratif.

I. Le partage de compétence entre juge administratif et juge judiciaire

En principe, le juge judiciaire est compétent pour les litiges opposant des personnes privées et le juge administratif l'est pour les litiges impliquant l'administration. D'ailleurs, la compétence du juge administratif pour statuer sur l'annulation et la réformation des actes administratifs pris par les personnes publiques a été constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC). Cependant, la loi et la jurisprudence prévoient de nombreuses dérogations à cette

répartition de principe en confiant au juge judiciaire le soin de trancher certains litiges administratifs.

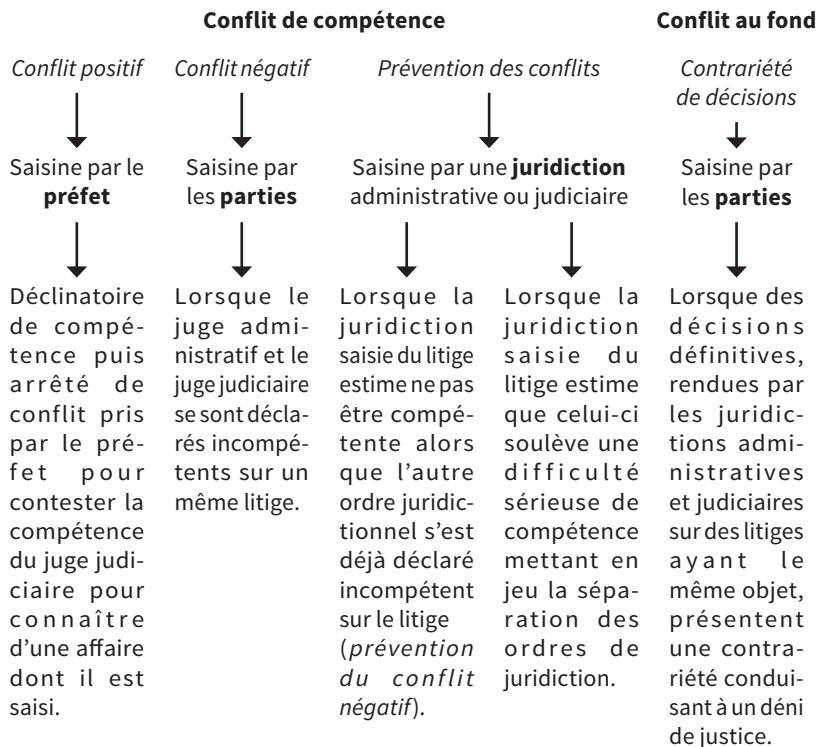
D'une part, la décision précitée de 1987 admet des exceptions à la compétence constitutionnelle du juge administratif. Il existe en effet des matières qui sont réservées par nature à l'autorité judiciaire, à l'instar des décisions de l'administration relatives à l'état civil, de celles qui mettent en cause, selon la théorie de la voie de fait, la liberté individuelle ou le droit de propriété (TC, 17 juin 2013, *Bergoend*), ou encore de celles qui portent sur le fonctionnement du service public de la justice judiciaire (TC, 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a autorisé le législateur à créer des blocs de compétences au profit du juge judiciaire dans un souci de bonne administration de la justice (ex. : le contentieux des décisions de l'autorité de la concurrence relève du juge judiciaire afin d'unifier, au profit de ce dernier, l'ensemble du contentieux de la concurrence).

D'autre part, au sein de la compétence non constitutionnalisée du juge administratif, les îlots de compétence du juge judiciaire sont fréquents. L'exemple le plus classique est celui du contentieux des services publics industriels et commerciaux. En matière de responsabilité de l'administration, plusieurs lois ont confié au juge judiciaire certains régimes spécifiques (ex. : loi du 31 déc. 1957 à propos des actions tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule administratif). Enfin, concernant la contestation par voie d'exception des actes administratifs, le juge pénal peut apprécier lui-même la légalité de l'acte (art. 111-5 du code pénal). Le juge civil est quant à lui tenu de poser une question préjudicielle au juge administratif (TC, 16 juin 1923, *Septfonds*), à moins que la contestation puisse manifestement être accueillie au vu d'une jurisprudence établie ou qu'elle porte sur la conformité de l'acte au droit de l'Union européenne (TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chêneau*).

II. Le Tribunal des conflits, régulateur du partage de compétence

Le Tribunal des conflits résout les difficultés relatives au partage de compétence entre les deux ordres juridictionnels. Instituée par la loi du 24 mai 1872 et réformée par la loi du 16 février 2015 qui supprime la présidence en droit du ministre de la Justice, cette juridiction paritaire composée de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation peut être saisie, en cas de conflit, selon les modalités suivantes :

Saisine du TC



Nombre de requêtes en 2017

2	2	23	10	1
---	---	----	----	---

Enfin, la loi de 2015 a donné compétence au Tribunal des conflits « pour connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui ».

Les indispensables

- Les litiges impliquant l'administration relèvent en principe du juge administratif et sont soumis à des règles de procédure qui forment le droit du contentieux administratif.
- Une partie de la compétence du juge administratif a été constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel.
- Toutefois, en vertu de la loi et de la jurisprudence, le juge judiciaire est compétent à l'égard de certains litiges administratifs.
- Les hypothèses sont relativement nombreuses et se rencontrent tant à l'égard de la compétence constitutionnalisée du juge administratif qu'à l'égard de celle qui n'a pas valeur constitutionnelle.
- Le Tribunal des conflits, désormais présidé par l'un de ses membres, est chargé de résoudre les difficultés de compétence qui surviennent entre les deux ordres juridictionnels.
- Les modalités de saisine du Tribunal des conflits sont multiples. Cette juridiction peut être saisie par le préfet en cas de conflit positif, par les parties en cas de conflit négatif ou en cas de contrariété de décisions au fond entre les deux ordres juridictionnels sur un même litige, ou par une juridiction dans le but d'éviter un conflit de compétence.
- Les saisines les plus fréquentes sont celles à l'initiative des juridictions dans le cadre de la prévention des conflits (33 saisines sur 38 en 2017).

QCM

Question 1 : Le pouvoir réglementaire délimite la compétence du juge administratif.

- Vrai
- Faux

Question 2 : La loi de 1957 sur les accidents de véhicules confie la compétence pour réparer les préjudices subis à cause d'un véhicule administratif au juge administratif.

- Vrai
- Faux

Question 3 : Le Tribunal des conflits ne statue jamais au fond.

- Vrai
- Faux

Question 4 : Le Tribunal des conflits est né au début de la V^e République en 1958.

- Vrai
- Faux

Question 5 : Le Tribunal des conflits est présidé par :

- a. Le Premier ministre
- b. Le ministre de la Justice
- c. Le président de la République
- d. Un membre élu du Tribunal des conflits

Corrigé

► Question 1 : Faux

Selon l'arrêt *Assoc. nationale de la meunerie* rendu par le Conseil d'État en 1962 et la décision du 20 février 1987 du Conseil constitutionnel (n° 87-149 DC), il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les limites de la compétence des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Il faut toutefois noter que la fraction de compétence du juge administratif qui a été constitutionnalisée (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC) se trouve en principe hors de portée du législateur, sauf si la bonne administration de la justice justifie qu'une dérogation législative y soit apportée. Par ailleurs, le législateur n'est pas le seul à intervenir en ce domaine. Le juge administratif, le juge judiciaire et le Tribunal des conflits contribuent largement à la détermination du partage de compétence entre les deux ordres juridictionnels, lors de l'interprétation des dispositions législatives ou lors de vides juridiques (théorie de la voie de fait...). En revanche, le pouvoir réglementaire n'a pas compétence pour modifier les règles de répartition entre le juge administratif et le juge judiciaire.

► Question 2 : Faux

Depuis la loi du 31 décembre 1957, le juge judiciaire est le seul compétent pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule, y compris par un véhicule administratif. Il s'agit d'un exemple de compétence donnée au juge judiciaire par le législateur. Il existe d'autres cas où la responsabilité de l'administration relève de la compétence du juge judiciaire en vertu de la loi. Par exemple, la loi du 5 avril 1937 prévoit que l'action en responsabilité exercée contre l'État du fait des enseignants doit être portée devant le juge judiciaire. Cette règle figure aujourd'hui à l'article L. 911-4 du code de l'éducation. Dans ces différents cas, ce sont donc les règles de la procédure civile qui s'appliquent à l'instance.

► Question 3 : Faux

Le rôle essentiel du Tribunal des conflits est de veiller à la répartition de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire. Il n'a en revanche pas vocation à résoudre au fond les litiges pour lesquels il existe un conflit de compétence. Ainsi, après avoir déterminé la juridiction compétente, le Tribunal des conflits attribue le litige à cette dernière pour qu'elle le tranche. Cependant, il existe deux hypothèses dans lesquelles le Tribunal des conflits statue au fond.

Depuis une loi du 20 avril 1932, il peut être saisi pour juger une affaire lorsque le juge judiciaire et le juge administratif ont admis leur compétence sur un même litige et ont rendu des jugements définitifs contradictoires qui conduisent à un déni de justice. La décision du Tribunal des conflits n'est alors susceptible d'aucun recours (V. pour un rare exemple de cette saisine: TC, 9 mai 2016, *M. et Mme B.* : le Tribunal n'a pas eu à se prononcer sur le fond du litige puisqu'il a considéré que les deux décisions de justice litigieuses ne portaient pas sur le même objet et n'apparaissaient pas contradictoires).

La loi du 16 février 2015 a créé un nouveau cas de jugement au fond par le Tribunal des conflits. Elle lui a en effet confié le contentieux indemnitaire tendant à l'engagement de la responsabilité de l'État en cas de durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres juridictionnels et, le cas échéant, devant lui. À ce jour, aucune décision du Tribunal des conflits n'a été rendue sur ce fondement.

► **Question 4 : Faux**

Le Tribunal des conflits a été créé une première fois sous la II^e République par la Constitution de 1848, lorsque le Conseil d'État a bénéficié de la justice déléguée. Mais il a été supprimé quelques années plus tard lors de l'avènement du IInd Empire qui a restauré la justice retenue. Au début de la III^e République, la loi du 24 mai 1872 rétablit définitivement la justice déléguée au profit du Conseil d'État et fait réapparaître le Tribunal des conflits.

► **Question 5 : d.**

Jusqu'en 2015, la présidence du Tribunal des conflits appartenait en droit au garde des Sceaux. Dans les faits, elle était assurée par le vice-président du Tribunal des conflits qui était élu parmi ses membres. Le ministre n'avait alors vocation à siéger qu'en cas de partage des voix, ce qui en pratique était très exceptionnel (le dernier exemple date de 1997). Considérée comme une atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité des juridictions, cette présidence du ministre de la Justice a été supprimée par la loi du 16 février 2015. Désormais, la présidence est assurée par l'un des membres du Tribunal qui est élu pour trois ans.

Fiche 2

Les modes alternatifs de règlement des litiges

► Les objectifs de la fiche

- Distinguer le contentieux administratif et les modes alternatifs de règlement des litiges
- Comprendre la distinction entre recours administratif préalable, médiation, transaction et arbitrage

Références textuelles et jurisprudentielles

- Art. L. 213-1 et s. du CJA
- Art. L. 311-6 du CJA
- Art. L. 411-2 et s. du CRPA
- CE, avis, 6 mars 1986, *Eurodisney*
- CE, avis, 6 déc. 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*

Parce qu'ils permettent la résolution de certains litiges administratifs en dehors du juge administratif, les modes alternatifs de règlement des litiges constituent l'une des réponses à l'encombrement des juridictions administratives. C'est pourquoi, les pouvoirs publics tentent d'en développer l'usage.

I. Les procédures non juridictionnelles

Le recours administratif préalable constitue l'alternative au juge administratif la plus classique. Il consiste à demander à l'administration elle-même de revenir sur la décision administrative litigieuse en invoquant des arguments de droit ou des éléments d'opportunité. Ses caractéristiques principales énoncées à l'article L. 411-2 du CRPA sont les suivantes :

Règles communes à tout recours administratif

- Il est ouvert contre toute décision administrative.
- Il peut être adressé à l'auteur de l'acte (recours gracieux) ou à son supérieur hiérarchique (recours hiérarchique).
- Introduit dans le délai de recours contentieux, il proroge ce délai.
- Le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

Règles spécifiques

Recours administratif facultatif

- Il est laissé à la discrétion de l'administré qui peut préférer saisir immédiatement le juge.
- Le délai de recours contentieux ne commence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsque le recours administratif a été rejeté.

Recours administratif préalable obligatoire

- Il est obligatoire avant toute saisine du juge dans certains domaines en vertu d'un texte (ex. : litiges relatifs à la communication des documents administratifs).
- La décision rendue se substitue nécessairement à la décision initiale si bien qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge administratif.

La médiation est un processus par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leur différend, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction. Afin de favoriser l'utilisation de ce mécanisme en matière administrative, une loi du 18 novembre 2016 a inséré un chapitre consacré à la médiation dans le CJA (art. L. 213-1 et s.). La médiation peut être initiée par les parties avant toute saisine du juge (le délai de recours contentieux est alors interrompu) ou par le juge s'il est déjà saisi. Le médiateur doit accomplir sa mission avec impartialité, compétence et diligence et les échanges qui ont lieu devant lui sont soumis au principe de confidentialité. Le juge administratif peut enfin être saisi pour homologuer l'accord issu de la médiation.

La transaction est définie par l'article 2044 du code civil comme un « contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître ». Les personnes publiques ont la faculté de recourir à ce procédé. L'accord conclu peut être soumis pour homologation au juge administratif dans les cas définis par un avis contentieux (CE, avis, 6 déc. 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*).

II. Les procédures juridictionnelles

L'*arbitrage* correspond à un mode juridictionnel de règlement des litiges par lequel un ou plusieurs arbitres sont chargés par les parties de trancher leur litige. En droit administratif, sa place est limitée car un principe général du droit interdit aux personnes publiques de recourir à l'*arbitrage* (CE, avis, 6 mars 1986, *Eurodisney*). Cependant, divers textes ont apporté des dérogations à ce principe qui sont recensées à l'article L. 311-6 du CJA et qui relèvent principalement du domaine économique.

La sentence arbitrale rendue est une décision juridictionnelle revêtue de l'autorité de chose jugée. Cependant, elle n'est pas dotée de la force exécutoire si bien que les parties doivent saisir le juge administratif d'une demande tendant à l'*exequatur* de la sentence (CE, 19 avr. 2013, *Synd. mixte des aéroports de Charente*). Par ailleurs, la sentence arbitrale est susceptible d'appel devant le Conseil d'État. La compétence et le contrôle de ce dernier sont toutefois limités lorsqu'il s'agit d'un arbitrage international (CE, 9 nov. 2016, *Soc. Fosmax LNG*).

Les indispensables

- Les litiges administratifs peuvent être résolus en dehors du juge administratif.
- Le recours administratif exercé devant l'administration elle-même est le procédé le plus utilisé.
- Il permet d'obtenir la modification ou l'annulation de l'acte contesté auprès de l'auteur de l'acte ou de son supérieur hiérarchique.
- En principe il est facultatif mais il a été rendu obligatoire par le législateur dans certains domaines avant la saisine du juge administratif.
- Les parties à un litige administratif ont aussi la possibilité de se tourner vers un médiateur afin qu'il les aide à trouver une solution à leur différend.
- Des dispositions relatives à la médiation ont été introduites dans le CJA en 2016 afin d'instituer un cadre juridique favorisant le recours à ce mécanisme.
- Les litiges administratifs peuvent aussi être résolus par le biais d'une transaction au sens de l'article 2044 du code civil.
- En revanche, les personnes publiques ne peuvent pas en principe faire appel à un arbitre pour trancher les différends auxquels elles sont parties.
- Cependant, plusieurs dérogations législatives existent.
- La sentence arbitrale, qui prend la forme d'une décision juridictionnelle, relève en appel de la compétence du Conseil d'État.

Dissertation

Sujet: Le juge administratif et les modes alternatifs de règlement des litiges.

Corrigé

Les modes alternatifs de résolution des litiges visent à apporter une solution à un différend en dehors du juge. Ils apparaissent comme l'un des moyens permettant de lutter contre l'encombrement des juridictions administratives. Il en existe une grande diversité. Certains sont communs aux procédures existantes en droit privé : médiation (les parties tentent de parvenir à un accord avec l'aide d'un tiers, le médiateur) ; transaction (accord conclu entre les parties afin de donner une solution à leur litige) ; arbitrage (recours à un arbitre chargé de trancher le litige). D'autres sont propres au contentieux administratif (recours administratif consistant à contester un acte administratif devant l'administration elle-même). Le Conseil d'État leur a consacré plusieurs rapports, études et colloques depuis 1993 pour mettre en avant l'intérêt de ces procédures. Les pouvoirs publics cherchent quant à eux à développer l'usage des modes alternatifs de résolution des litiges. Par exemple, plusieurs circulaires incitent les administrations à recourir à la transaction (circulaire du 6 févr. 1995 ; circulaire du 6 avr. 2011). Le législateur a, quant à lui, multiplié les exceptions au principe selon lequel les personnes publiques ne peuvent recourir à l'arbitrage. Il a, par ailleurs, récemment réformé le CJA pour donner un cadre juridique à la médiation (loi du 18 nov. 2016). Enfin, depuis plusieurs décennies, il impose l'exercice d'un recours administratif avant de saisir le juge dans certains domaines et expérimente depuis peu la médiation obligatoire.

Si ces initiatives sont louables, une question essentielle demeure : les modes alternatifs de règlement des litiges permettent-ils réellement d'éviter le juge administratif ? Ces procédures conduisent à externaliser la résolution de certains litiges et constituent donc bien une alternative au juge administratif (I). Cependant, elles restent étroitement liées à ce dernier si bien que le juge administratif n'est pas entièrement évincé de la résolution des litiges qui en font l'objet (II).

I. La volonté d'éviter le juge administratif

A. Éviter la saisine du juge

La plupart des modes alternatifs de règlement des litiges visent à détourner les parties du juge administratif en leur offrant une procédure qui permet de mettre fin à leur litige sans avoir à déposer une requête devant le juge administratif. Le recours administratif par exemple permet à l'administré de demander à l'administration elle-même de revenir sur sa décision. En cas de succès, l'administré obtient ce qu'il désire sans avoir intenté la moindre action juridictionnelle. La médiation présente le même intérêt. Les parties peuvent y recourir « en dehors de toute procédure juridictionnelle » (art. L. 213-5 du CJA). Enfin, l'arbitrage qui consiste à confier le litige à un arbitre pour qu'il rende une sentence juridictionnelle fait quant à elle obstacle à la saisine du juge étatique, celui-ci devant se déclarer incompétent (art. 1448 du CPC).

En rendant obligatoire le recours administratif et la médiation dans certains domaines, les pouvoirs publics rendent également le juge inaccessible si la procédure non contentieuse n'a pas été intentée (la requête sera irrecevable).

B. Éviter l'instance devant le juge

Les parties peuvent aussi décider, au cours d'une instance juridictionnelle, de se tourner vers un mode alternatif de règlement des litiges. Cette procédure n'évite pas ici la saisine du juge mais évite que celui-ci ait à trancher le litige. Ainsi, les parties ont la possibilité, à tout moment de la procédure, de trouver une solution à leur litige en dehors du juge et de renoncer à leur action juridictionnelle. Ainsi, rien n'interdit à un administré de déposer un recours administratif en même temps que son recours juridictionnel et de renoncer à celui-ci s'il obtient satisfaction auprès de l'administration. La médiation peut aussi débiter alors même qu'une requête a déjà été déposée auprès du juge. D'ailleurs, celui-ci peut proposer aux parties de recourir à la médiation (art. L. 213-7 du CJA). La transaction à laquelle cette dernière est susceptible d'aboutir mettra fin à l'instance juridictionnelle. Enfin, l'arbitrage reste lui aussi possible quand bien même le juge étatique a déjà été saisi (art. 1446 du CPC).

II. L'absence d'éviction totale du juge administratif

A. L'intervention du juge dans les procédures de règlement des litiges

Plusieurs procédures alternatives de règlement des litiges sont susceptibles de faire intervenir le juge administratif. D'abord, lorsque les parties décident, avant toute saisine du juge, de recourir à la médiation, elles peuvent l'organiser elle-même ou bien saisir le juge administratif pour qu'il assure l'organisation de la procédure et désigne le médiateur (art. L. 213-5 du CJA). Une fois l'accord trouvé, le juge peut, saisi de conclusions en ce sens, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation (art. L. 213-4 du CJA). En cas de transaction en dehors du mécanisme de la médiation, la jurisprudence admet aussi, dans certains cas, que le juge administratif puisse être saisi pour homologuer la transaction (CE, avis, 6 déc. 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*). Enfin, en matière d'arbitrage, les parties doivent s'adresser au juge administratif, en particulier au TA, dans le cadre d'une procédure d'*exequatur* (CE, 19 avr. 2013, *Synd. mixte des aéroports de Charente*) pour rendre la sentence arbitrale exécutoire.

B. L'intervention du juge en cas d'insatisfaction des procédures de règlement des litiges

Il n'est jamais assuré que les procédures alternatives de résolution des litiges donnent satisfaction aux parties. Dans ce cas, celles-ci retrouvent la possibilité de saisir le juge administratif pour qu'il tranche le litige. Ainsi, lorsque l'administration

oppose une décision de rejet au recours administratif d'un administré, celui-ci dispose de la possibilité de contester la décision initiale devant le juge administratif. De même, lorsqu'une procédure de médiation n'aboutit pas à un accord, l'administré peut saisir le juge. Pour ce faire, le législateur a prévu des prorogations du délai de recours contentieux qui ne recommence à courir qu'à l'issue de l'échec du recours administratif (art. L. 411-2 du CRPA) ou de la médiation (art. L. 213-6 du CJA).

Le cas de l'arbitrage est différent. Dès lors que la sentence arbitrale présente un caractère juridictionnel, si l'une des parties n'est pas satisfaite de cette sentence, elle peut certes saisir le juge administratif mais dans le cadre d'un appel devant le Conseil d'État. La compétence et le contrôle de ce dernier sont toutefois limités en cas d'arbitrage international (CE, 9 nov. 2016, *Soc. Fosmax LNG*).

Fiche 3

Les sources du contentieux administratif

► Les objectifs de la fiche

- Identifier et hiérarchiser les sources du contentieux administratif
- Comprendre l'influence du droit européen et l'importance de la source jurisprudentielle

Références jurisprudentielles

- CEDH, 28 juin 1978, *Konig c/ Allemagne*
- CC, 22 juill. 1980, n° 80-119 DC
- CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC
- CE, ass., 17 févr. 1950, *Dame Lamotte*

Comme les autres pans du droit administratif, le droit du contentieux administratif a connu une diversification de ses sources.

I. Les sources constitutionnelles

La Constitution de 1958 ne contient aucune disposition consacrée à la juridiction administrative. Mais le Conseil constitutionnel a comblé cette lacune grâce à deux décisions importantes. Par l'intermédiaire des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, il a constitutionnalisé l'indépendance de la justice administrative (CC, 22 juill. 1980, n° 80-119 DC) et une partie de la compétence du juge administratif (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC). Par ailleurs, il a dégagé divers principes processuels qui ont vocation à s'appliquer à la procédure administrative contentieuse. C'est le cas par exemple du droit à un recours effectif ou encore du droit à un procès équitable.

II. Les sources européennes

Le droit de l'Union européenne a influencé le droit du contentieux administratif français de différentes façons. D'abord, l'article 267 du Traité sur le fonctionnement

de l'Union européenne institue des mécanismes de renvoi préjudiciel entre les juridictions nationales des États membres et les juridictions de l'Union pour l'interprétation des traités et pour le contrôle et l'interprétation des actes pris par les institutions européennes. Ensuite, la primauté du droit de l'Union sur le droit national des États membres exige que les juges nationaux puissent prendre des mesures provisoires afin d'assurer cette primauté (CJCE, 19 juin 1990, *Factortame*). Enfin, le contentieux de la passation des marchés publics est largement façonné par le droit de l'Union qui a imposé la création de procédures juridictionnelles spécifiques (référés en matière contractuelle).

La Conv. EDH a également un impact important sur le contentieux administratif. Après avoir admis que l'article 6§1 de cette convention est applicable au contentieux administratif (CEDH, 28 juin 1978, *Konig c/ Allemagne*), la CEDH a condamné la France à plusieurs reprises pour manquement à cette disposition. Plusieurs réformes de la juridiction administrative (rapporteur public, Conseil d'État) sont donc intervenues afin de mettre le droit français en conformité avec les exigences européennes.

III. Les sources législatives et réglementaires

En vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction, le statut des magistrats ou encore les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Ainsi, certaines règles du contentieux administratif doivent être déterminées par la loi (création de nouvelles catégories de juridictions administratives, principes fondamentaux de la procédure juridictionnelle administrative). Les autres aspects relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire.

Dans les années 1990, les pouvoirs publics ont décidé de rassembler les règles applicables au Conseil d'État, aux CAA et aux TA. Ce travail a abouti à l'édition du CJA en 2000. Ce code débute par un titre préliminaire composé de 12 articles qui posent les principes fondamentaux de la procédure juridictionnelle administrative, et contient une partie législative et une partie réglementaire qui font l'objet de modifications régulières.

IV. La source jurisprudentielle

Les principes généraux de la procédure administrative ont historiquement été dégagés par le Conseil d'État (ex. : secret du délibéré (CE, 17 nov. 1922, *Légiton*) ; motivation des jugements (CE, 5 déc. 1924, *Légiton*) ; ouverture du REP contre tout acte administratif (CE, ass., 17 févr. 1950, *Dame Lamotte*). Malgré l'essor des sources écrites, le Conseil d'État conserve un rôle essentiel dans l'élaboration du droit du contentieux administratif. Il intervient largement dans la préparation des lois et des

décrets qui concernent la justice administrative, il interprète ces textes au moment de leur application et il continue de consacrer des règles de procédure applicables en dehors de tout texte (ex. : CE, 17 juill. 2009, *Ville de Brest* : « il résulte des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives que les justiciables ont droit à ce que les requêtes soient jugées dans un délai raisonnable »).

46 fiches pour réviser les notions essentielles du cours de **contentieux administratif** grâce à des schémas, des tableaux, des encadrés récapitulatifs et des exercices d'application.

- Fiche n° 1 :** La délimitation de la compétence du juge administratif
- Fiche n° 2 :** Les modes alternatifs de règlement des litiges
- Fiche n° 3 :** Les sources du contentieux administratif
- Fiche n° 4 :** La naissance de l'ordre juridictionnel administratif
- Fiche n° 5 :** L'épanouissement de la justice administrative
- Fiche n° 6 :** L'explosion du contentieux administratif
- Fiche n° 7 :** Les mutations de l'ordre juridictionnel administratif
- Fiche n° 8 :** Le Conseil d'État
- Fiche n° 9 :** Les TA et les CAA
- Fiche n° 10 :** Identification des juridictions administratives spécialisées
- Fiche n° 11 :** Hétérogénéité des juridictions administratives spécialisées
- Fiche n° 12 :** La compétence matérielle des juridictions administratives
- Fiche n° 13 :** La compétence territoriale des juridictions administratives
- Fiche n° 14 :** Le renvoi au juge compétent
- Fiche n° 15 :** Les assouplissements aux règles de compétence
- Fiche n° 16 :** Le recours pour excès de pouvoir
- Fiche n° 17 :** Le recours de plein contentieux
- Fiche n° 18 :** La porosité de la frontière entre REP et RPC
- Fiche n° 19 :** Les autres recours traditionnels
- Fiche n° 20 :** Les nouvelles actions collectives
- Fiche n° 21 :** Le référé suspension
- Fiche n° 22 :** Le référé liberté
- Fiche n° 23 :** Le référé mesures utiles
- Fiche n° 24 :** Les référés généraux
- Fiche n° 25 :** Les référés spécifiques
- Fiche n° 26 :** La capacité à agir et la représentation du requérant
- Fiche n° 27 :** L'intérêt à agir
- Fiche n° 28 :** La décision administrative préalable
- Fiche n° 29 :** Le délai de recours
- Fiche n° 30 :** Les parties
- Fiche n° 31 :** Les conclusions et moyens
- Fiche n° 32 :** Le caractère contradictoire de la procédure
- Fiche n° 33 :** Le principe de collégialité
- Fiche n° 34 :** Le principe d'impartialité
- Fiche n° 35 :** Le rapporteur
- Fiche n° 36 :** Les mesures d'instruction
- Fiche n° 37 :** La clôture de l'instruction
- Fiche n° 38 :** Le rapporteur public
- Fiche n° 39 :** L'audience publique
- Fiche n° 40 :** Le contenu du jugement
- Fiche n° 41 :** La force obligatoire du jugement
- Fiche n° 42 :** L'exécution du jugement
- Fiche n° 43 :** L'autorité du jugement
- Fiche n° 44 :** L'appel
- Fiche n° 45 :** La cassation
- Fiche n° 46 :** Les voies de recours spécifiques

L'auteur

Alice Minet est maître de conférences en droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas.

Le public

- Licence et Master Droit
- CRFPA et ENM
- Concours administratifs
- IEP

